PENSAMIENTO SOCIAL **CHINO** SOBRE AMÉRICA LATINA

Wu Baiyi
(Editor)

Yuan Dongzhen | Dong Jingsheng
Yang Jianmin | Su Zhenxing | Jiang Shixue
Zhang Yinghua | Zhang Fan | Wu Baiyi
Niu Haibin | Xin Xiaodai | Cui Shoujun
Zhang Zheng | Guo Cunhai | He Shuangrong

.cn

Colección Antologías del Pensamiento Social Latinoamericano y Caribeño
Serie Miradas Lejanas

CLACSO

.cn

Pensamiento social chino sobre América Latina

.cn

Pensamiento social chino sobre América Latina / Yuan Dongzhen ... [et al.] ; editado por Wu Baiyi. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2018.
Libro digital, PDF - (Antologías del pensamiento social latinoamericano y caribeño. Miradas lejanas / Pablo Gentili)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-722-352-1

1. Pensamiento Social. 2. China. 3. Sistemas Políticos. I. Dongzhen, Yuan II. Baiyi, Wu, ed.
CDD 301

Otros descriptores asignados por CLACSO:
Desarrollo / Capitalismo / Democracia / Globalización / Socialismo / Partido Comunista Chino / Relaciones Internacionales / Economía / China / América Latina

Pensamiento social chino sobre América Latina

Editor
Wu Baiyi

Yuan Dongzhen | Dong Jingsheng
Yang Jianmin | Su Zhenxing | Jiang Shixue
Zhang Yinghua | Zhang Fan | Wu Baiyi
Niu Haibin | Xin Xiaodai | Cui Shoujun
Zhang Zheng | Guo Cunhai | He Shuangrong

.cn

Colección Antologías del Pensamiento Social Latinoamericano y Caribeño
Serie Miradas Lejanas

CLACSO

Antologías del Pensamiento Social Latinoamericano y Caribeño
Serie Miradas Lejanas

Dirección de la Colección Pablo Gentili

Coordinación Editorial Fernanda Saforcada y Lucas Sablich
Diseño de Colección Marcelo Giardino

Producción Santiago Basso

Primera edición
Pensamiento social chino sobre América Latina (Buenos Aires: CLACSO, agosto de 2018)

ISBN 978-987-722-352-1

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Estados Unidos 1168 **I** C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Tel. [54 11] 4304 9145 **I** Fax [54 11] 4305 0875 **I** <clacsoinst@clacso.edu.ar> **I** <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional Asdi

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO www.biblioteca.clacso.edu.ar

ÍNDICE

II

Li Jie*

PREFACIO
¿POR QUÉ CHINA DEBE PERSISTIR EN LA REFORMA Y LA APERTURA?

HOY EN DÍA, las relaciones de China con el mundo están experimentando profundos cambios sin precedentes, lo que se refleja principalmente en dos aspectos.

En primer lugar, China se encuentra en un período crucial de mejorar la calidad de la reforma y del desarrollo. Si da un paso adelante, podrá realizar el objetivo de construir una sociedad acomodada de manera integral, podrá atravesar la trampa del ingreso medio, el ingreso nacional pasará del nivel bajo al medio en las filas de los países de ingresos medios y altos, y se revelará aún más la superioridad de la teoría, el sistema y la cultura del camino del socialismo con peculiaridades chinas. Si continúa avanzando, podrá lograr el segundo objetivo centenario y materializar el sueño chino de la gran revitalización de la nación china. Nos encontramos en un gran momento, así como en una gran era, en la que se requiere tener un valor extraordinario y un esfuerzo excepcional.

En segundo lugar, China está acercándose al centro del escenario mundial. El hecho de que un país socialista en vías de desarrollo como China entre al centro del escenario mundial tiene una inevitabilidad histórica, es decir, sucederá tarde o temprano. Pero también tiene una

* Li Jie es presidente de la Asociación China de Estudios Históricos, presidente de la Asociación China de Estudios Latinoamericanos y director de la revista *Qiushi*.

contingencia, que consiste en que desde 2008, debido al profundo impacto de la crisis financiera internacional, Estados Unidos y otros países occidentales comenzaron una recuperación lenta; sin embargo, no han logrado tener mucho éxito y su influencia internacional viene disminuyendo. Mientras tanto, China aprovecha la oportunidad para seguir adelante y ha aumentado significativamente su influencia internacional. No obstante, nos queda mucho por hacer para consolidar dicha situación y tenemos que esforzarnos más para hacerla irreversible. La clave consiste en superar el "talón de Aquiles" en la innovación, resolver absolutamente las principales contradicciones, y evitar la "trampa de Tucídides" en la relación entre las principales potencias. Solo así se podrá garantizar que nada detenga la tendencia del desarrollo en general de China, incluso después de que Estados Unidos y otros países occidentales se recuperen completamente. Se requiere una lucha larga y difícil para conseguir un contexto internacional favorable para China. Y es necesario hacer más esfuerzos para consolidarlo.

El futuro desarrollo de China depende de cinco aspectos, los cuales pueden ser resumidos en los siguientes ejes temáticos.

EJE 1: EL MERCADO

Los productos y el mercado, tanto en China como en el extranjero, cuentan con una larga historia. Sin embargo, fue la era del gran desarrollo del capitalismo en la que se lograron expandir la fabricación de productos y la economía mercantil primero a todo el país y luego a todo el mundo, formando un mercado interno unificado, un mercado regional y hasta una globalización económica.

Hoy en día, la economía de mercado, que es estandarizada, unificada, conveniente y eficiente, se ha convertido en la plataforma para la globalización y la integración regional de la economía, y también en la plataforma internacional de flujos de finanzas, comercio, capital, tecnología, personas calificadas e informaciones. Por lo tanto, algunos consideran la economía de mercado como una patente del capitalismo y piensan que China debe tomar el camino de la privatización capitalista complementando la lección del capitalismo, ya que se practica la economía de mercado en China. Sin embargo, ¿es esto cierto?

En el siglo XXI, tres acontecimientos han cambiado por completo la situación en la que el sistema de la economía de mercado capitalista domina en todo el mundo. En primer lugar, desde que se lanzó la segunda ronda de reformas orientadas a establecer y perfeccionar un sistema de economía de mercado socialista de manera integral, el camino del socialismo con peculiaridades chinas ha obtenido considerables

logros y China se ha convertido en la segunda economía más grande del mundo. En segundo lugar, los países de mercados emergentes ya se encuentran en una vía rápida de desarrollo económico, convirtiéndose en un nuevo motor para promover el desarrollo económico, lo cual ha provocado cambios en el panorama de la economía mundial. En tercer lugar, los países capitalistas occidentales, encabezados por Estados Unidos y los de la Unión Europea, se encuentran en medio de un desarrollo a largo plazo desde la crisis financiera internacional de 2008. Justamente, estos tres acontecimientos contribuyeron al "Consenso de Hangzhou", adoptado en la Cumbre del G20 celebrada en la homóloga ciudad china en septiembre de 2016.

Esto muestra que todos los caminos conducen a Roma y "solo uno mismo sabe si el zapato le queda bien o no". Además, también revela que el establecimiento y desarrollo del sistema de la economía de mercado no es un modelo o una opción exclusivamente capitalista. En realidad, la mayoría de los países en vías de desarrollo, incluyendo a China, considerando su propia realidad como punto de partida, también pueden establecer y desarrollar libremente una economía de mercado caracterizada por la unificación interna y la apertura al mundo exterior, combinando las leyes generales de la economía de mercado con las propias condiciones y características de su país. Así se ponen en evidencia la diversidad internacional y la enorme inclusión de la economía de mercado.

Esta es una nueva configuración creada por la propia lógica del mercado. Asimismo, es un nuevo panorama para la revitalización y el desarrollo del marxismo en el siglo XXI, y especialmente para la materialización de la gran revitalización de la nación china.

EJE 2: EL CAPITAL

El dinero, la compraventa mercantil, el préstamo y el empleo, todos tienen una larga historia. Sin embargo, dichos elementos, una vez combinados con el modelo de producción capitalista, se convirtieron en una plataforma para la proliferación de capitales. El modelo de producción capitalista, por un lado, ha logrado gobernar el país con la ayuda del poder del capital y, por otro lado, ha conseguido consolidar constantemente el control de la economía mundial, incluyendo sus normas de funcionamiento, por medio de la combinación estrecha del poder del capital con el poder generado por la revolución tecnológica y la revolución industrial. Hasta ahora, el control sobre el sistema económico mundial solo se ha conseguido a través de la competencia interna entre los países capitalistas desarrollados. Quien tiene más capitales y finanzas, manda. En realidad, esto es simplemente el reflejo de la hegemonía en el sector económico.

Para el proletariado, que no tenía nada bajo el dominio del capital, un paso importante dado después de alcanzar el poder estatal mediante la revolución social fue la protección de los desposeídos. Esto es natural, porque el capital, como riqueza social o nacional, al fin y al cabo, es creado por los trabajadores. Sin embargo, ¿qué debería hacerse después de eso? La responsabilidad de resolver dicho problema finalmente ha caído sobre el Partido Comunista de China (PCCh), que se ha dedicado a la reforma y la apertura.

El éxito del socialismo con peculiaridades chinas ha demostrado que no se debe ignorar el poder del capital si el PCCh desea completar el proceso de modernización nacional y cumplir la gran revitalización de la nación. El poder del capital, a pesar de su atributo de clase y del sistema social, fundamentalmente depende de quién lo domine, de que esté dominado por un tipo de sistema y de a quién sirve. El capitalismo crea y maneja el poder del capital. De manera similar, el socialismo, que también necesita el capital, puede asimismo dominar, crear y manejar completamente el poder del capital.

El nuevo tema que se enfrenta, en la continuidad y el desarrollo del marxismo, consiste en cómo el socialismo domina, crea y maneja el poder del capital. En general, se deben resolver principalmente tres cuestiones. En primer lugar, en términos domésticos, cómo los comunistas pueden controlar, usar y multiplicar el capital sin convertirse en prisioneros del mismo capital. En segundo lugar, en términos internacionales, cómo los países socialistas pueden controlar el capital internacional, realizar la cooperación internacional de capital y efectuar inversiones internacionales con capitales internos, mientras reducen riesgos financieros y garantizan la seguridad financiera nacional y la seguridad del capital. En tercer lugar, en términos del objetivo de la multiplicación del capital, deben resolver el problema de la anormalidad en la distribución y las operaciones de capital en dicho proceso, evitar la “trampa del ingreso medio” y esforzarse en expandir los grupos de ingresos medios, formando gradualmente una estructura de distribución “en forma de oliva”, y al mismo tiempo, a través del desarrollo compartido, eliminar finalmente la pobreza y la explotación consiguiendo la prosperidad común. Solo así podrán cambiarse fundamentalmente las relaciones entre la fuerza de trabajo y la fuerza de capital, es decir, de la fuerza de capital rige la fuerza de trabajo pasando a la fuerza de trabajo el dominio de la fuerza de capital. Este milagro solo podrá lograrse bajo el sistema del socialismo con peculiaridades chinas.

Este problema histórico solo se conseguirá resolver durante el proceso de desarrollo del marxismo en el siglo XXI y en la China contemporánea.

EJE 3: LA GOBERNACIÓN DEL PAÍS SEGÚN LA LEY

Desarrollar la gobernación del país según la ley supone la tendencia general del desarrollo en la actualidad.

Inicialmente, las revoluciones burguesas permitieron que la gobernación del país según los deseos de alguien o de un grupo se transformara en una gobernación del país según la ley. El capitalismo no solo estableció la posición dominante de toda la sociedad, sino también sistematizó las teorías contra la teología, el poder religioso y la monarquía feudal, y legalizó un sistema establecido después de la revolución que era beneficioso para el propio desarrollo del capitalismo. Después de varios siglos de evolución, se lograron formar un discurso en las ciencias sociales y un Estado de derecho del capitalismo.

Justamente hubo dos grandes cambios durante dicho proceso. Uno fue la inclusión de la ideología en el campo académico, y el otro fue el hacer invisible el monopolio burgués (es decir, la dictadura de la burguesía). A través de la inclusión de la ideología en el campo académico, se consiguió que la ideología nacional burguesa tuviera un fuerte apoyo teórico y un discurso académico, y convirtió a la ideología en un llamado "valor universal" que debía ser replicado y difundido en el mundo. A través de la invisibilidad de la dictadura de la burguesía, la voluntad estatal de la burguesía logró aparecer bajo la forma de "contrato social", es decir, de la ley. Las dictaduras, mediante la gobernación según la ley, adquieren características de invisibilidad, flexibilidad y universalidad, y logran cubrirse con el manto sagrado de las elecciones democráticas, los arreglos institucionales, los procedimientos legales, entre otros.

Por supuesto, en el caso de China, la gobernación del país según la ley no puede copiar el modelo capitalista. Es menester integrar orgánicamente la adhesión a la dirección del Partido Comunista de China, la condición del pueblo como dueño del país y la gobernación del país según la ley. Cabe señalar que China también se enfrenta a la tarea de cómo realizar la gobernación del país según la ley, lo que es un proceso largo y gradual. Por lo tanto, debemos llevar a cabo la gobernación integral del país según la ley bajo la orientación de las decisiones tomadas en la IV Sesión Plenaria del XVIII Comité Central del PCCh. Este problema también se conseguirá resolver mediante el desarrollo del marxismo en el siglo XXI y en la China contemporánea.

Aquí la clave consiste en resolver tres problemas principales. El primero se trata de la solución adecuada de la relación entre adherir a la dirección del Partido y defender la autoridad de la Constitución y la convicción en el concepto del imperio de la ley. "¿Quién es el soberano: el Partido o la ley?" es una proposición falsa; en cambio, "¿Quién es el soberano: el poder o la ley?" es una proposición

verdadera. El segundo problema se trata de la solución adecuada de la relación entre mantener con firmeza la gobernación del país según la ley y adherir al Estado socialista de la dictadura democrática popular. Al ser uno de los cuatro principios fundamentales, el precepto de persistir en el Estado socialista de la dictadura democrática popular, escrito en los Estatutos del Partido y la Constitución, es inquebrantable. Sin embargo, la dictadura democrática popular debe realizarse por medio del concepto del imperio de la ley y sus formas, no por medio de otros conceptos o formas. El tercer problema se trata de la solución adecuada de la relación entre la autoridad de la gobernación del país según la ley y la condición del pueblo como sujeto. El imperio de la ley del socialismo debe considerar al pueblo como elemento central, y debe tener como propósito fundamental el realizar, mantener, desarrollar y coordinar bien los intereses del pueblo. Esta es la diferencia fundamental entre el imperio de la ley del socialismo y el del capitalismo.

EJE 4: LA COMPARTICIÓN

Tanto los logros de la civilización material como los de la civilización espiritual deben ser compartidos por todo el pueblo y toda la sociedad, y no por ciertos grupos de interés. Esto se ha convertido en la aspiración común de todas las naciones del mundo.

En este contexto, la distinción entre la compartición en el entorno del sistema socialista y la compartición en el entorno del sistema capitalista es cada día más evidente. La compartición en el entorno del sistema capitalista consiste en esforzarse por buscar un punto de equilibrio político, un punto de equilibrio de interés y un punto de equilibrio social bajo la premisa de asegurar que los intereses adquiridos de unas pocas personas se satisfagan primero. Sin embargo, la compartición en el entorno del sistema socialista se realiza bajo la orientación del pensamiento de perseverar en la concepción del desarrollo que tiene al pueblo como elemento central. Mediante la profundización integral de la reforma, se pone en práctica la nueva concepción del desarrollo, incluyendo al desarrollo compartido, con el fin de romper las barreras de los intereses especiales, fortalecer la mejora del nivel de vida de los habitantes de las zonas urbanas y rurales, acelerar el proceso de la integración urbano-rural, reajustar la estructura de distribución, esforzarse por expandir los grupos de ingresos medios y aumentar de manera efectiva los ingresos de los campesinos y de los grupos de bajos ingresos. La compartición en el entorno del sistema socialista es una manifestación de la adhesión del PCCh al propósito fundamental de servir de todo corazón al pueblo, lo cual se refleja en que promover y realizar el desarrollo integral del ser humano es la

exigencia esencial de la modernización socialista, y se revela en que el desarrollo sirve al pueblo, se apoya en el pueblo, beneficia al pueblo y, además, le permite al pueblo compartir sus beneficios.

Por supuesto, la compartición no solo forma parte de la concepción del desarrollo, sino que es también un requisito y, más aún, un proceso de movimiento social de un nivel bajo a un nivel alto. La compartición no se consigue de la noche a la mañana, pero tampoco se trata de algo imposible de lograr o algo fuera de la realidad. Se trata de compartir bajo la premisa de respetar las diferencias y las diversidades; no se trata de igualitarismo, ni de una "talla única".

¿Cómo podrá conseguirse el desarrollo compartido de diferentes niveles en las distintas etapas del desarrollo económico y social, y que, a su vez, las masas populares, sobre todo los grupos de bajos ingresos, se sientan más felices, más satisfechas y más beneficiadas por el desarrollo compartido? Dicho problema también se debe resolver en el marco del proceso de desarrollo del marxismo en el siglo XXI y en la China contemporánea.

EJE 5: LA CONVIVENCIA

Bajo el impulso de la presente tendencia, caracterizada por la paz, el desarrollo, la cooperación y el beneficio compartido, los requisitos generales de la época actual consisten en una convivencia armoniosa entre naciones de diferentes sistemas sociales y de distintas historias y culturas, y en la creación de una comunidad de destino de la humanidad para oponerse a todo tipo de hegemonía internacional, hegemonía cultural, terrorismo y fuerzas extremistas.

La clave de la convivencia está en la coexistencia pacífica entre los países socialistas y capitalistas. El capitalismo y el socialismo, ya sea como sistema social o como ideología, aunque no surgieron al mismo tiempo, en cierto sentido puede decirse que conviven en la misma época, que son dos sistemas sociales e ideologías que coexisten, se enfrentan, compiten y aprenden mutuamente. Este es un fenómeno sin precedentes en la historia del desarrollo social, lo que demuestra que, desde el nacimiento del modelo de producción capitalista, la época actual se caracteriza por una tendencia cada vez más evidente hacia la diversidad. Aquella época, dominada por un solo modelo de producción y un solo sistema social en el mundo, ya se ha ido. Por lo tanto, deben abandonarse el pensamiento de la Guerra Fría y las reglas del juego de suma cero si queremos mantener el ritmo de avances de la época.

En la actualidad, la relación entre el capitalismo y el socialismo todavía no está definida por la cuestión de quién eliminará a quién. Durante mucho tiempo, los países capitalistas han tenido siempre la

intención de destruir o de hacer evolucionar a los países socialistas. Aunque causaron la caída de la Unión Soviética y provocaron temporalmente un descenso del socialismo en el mundo, sin duda, el resultado final será el desarrollo vigoroso del socialismo con peculiaridades chinas. Esto muestra que el socialismo tiene una fuerte vitalidad. Hoy en día, las relaciones internacionales son muy complejas, en las cuales se destacan una superpotencia y un mundo multipolar. Bajo este contexto, el capitalismo y el socialismo tienen casi la misma fuerza, lo que no se ha logrado a través de una guerra, ni de la Guerra Fría, sino que se ha debido al desarrollo pacífico a largo plazo del socialismo con peculiaridades chinas, y también a que se dejara de hablar del “fin del socialismo” gracias a los logros obtenidos con la política de reforma y apertura. Asimismo, se debe también al hecho de que China esté acercándose al centro del escenario mundial mediante su propio desarrollo pacífico y el aumento continuo de su fortaleza nacional integral. Esto indica que el socialismo reemplazará definitivamente al capitalismo. Sin embargo, para realizarlo se necesitará un largo proceso de desarrollo histórico, que comprenderá varias etapas. Una de esas etapas importantes consistirá en que los países socialistas, a través de su propia reforma y apertura, consigan realmente la misma fuerza del capitalismo, lo que terminará con el bloqueo estratégico que ejercen los países occidentales de forma permanente contra los países socialistas.

En resumen, la convivencia entre el socialismo y el capitalismo requiere resolver cuatro problemas. En primer lugar, se debe resolver el problema de “las cuatro fes”, es decir, si uno no tiene una firme confianza en sí mismo, es imposible conseguir la confianza de los demás. En segundo lugar, se debe resolver el problema de la independencia, es decir, la soberanía estatal, la seguridad nacional, el desarrollo y la innovación del país no deben depender de otros. En tercer lugar, se debe resolver el problema de la apertura al exterior y el intercambio y el aprendizaje recíproco. En cuarto lugar, se debe resolver el problema de la construcción de una capacidad de difusión internacional y de una imagen del país ante el mundo. La clave está en cómo los países socialistas pueden impulsar invariablemente la reforma y apertura, mientras continúan con firmeza y sin vacilación en el camino socialista con sus propias características.

Estamos convencidos de que la modernización se logrará si seguimos el camino del socialismo con peculiaridades chinas. Cuando llegue ese momento, lo que los países en desarrollo tendrán al frente no será solo la opción del camino de modernización capitalista de los países occidentales, sino también la opción del camino de modernización no capitalista de los países en desarrollo como China. Así como

las civilizaciones material y espiritual del mundo son diversas y ricas, la civilización del sistema mundial también debe ser diversa y rica. Aquella época en la que dominaba solo un sistema ya acabó.

I

Yuan Dongzhen*

TRANSICIÓN, RETOS Y SALIDA EN LOS PRINCIPALES SISTEMAS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS

INTRODUCCIÓN

En la primera mitad del siglo XIX, luego de haber obtenido su independencia, los países latinoamericanos emprendieron una afanada búsqueda en cuanto a su régimen político, partiendo de una "copia" inicial de la experiencia europea y de un "trasplante" del modelo estadounidense hasta un sistema democrático estable de variadas formas, pasando por probar otros modelos conforme a sus propias situaciones particulares. Sobre todo después de las últimas dictaduras, a finales de la década de los ochenta, se estableció en toda la región el sistema democrático y los casuales retrocesos y vacilaciones de algunos países no pudieron frenar la tendencia de consolidación regional de la democracia. Sin embargo, los sistemas políticos de los países latinoamericanos afrontan una serie de desafíos, entre ellos, la falta de eficiencia y capacidad ejecutora del régimen. En esencia, la salida consiste en superar los defectos y debilidades inherentes, y mejorar la eficiencia y la ejecución por medio de reformas e innovaciones.

* Yuan Dongzhen es investigador titular y subdirector general del Instituto de América Latina de la Academia China de Ciencias Sociales.

1. EL SISTEMA POLÍTICO Y LOS CRITERIOS PARA SU EVALUACIÓN

El sistema político no solo constituye un signo importante de la madurez del desarrollo político de un país, sino también un factor de restricción dominante para los intercambios y comunicaciones entre países de diferentes regímenes políticos. A medida que el nivel de cooperación entre China y América Latina se va elevando en todos los sentidos, los sistemas políticos de los países latinoamericanos suponen un tema de investigación indispensable tanto para estudiar a Latinoamérica como para analizar la cooperación sino-latinoamericana.

El sistema político tiene mucha trascendencia debido a su naturaleza, sus características y su propósito. En resumidas palabras, es la suma de los principios y modos con los que en ciertas sociedades los gobernantes llevan a cabo la dominación política, a través de administraciones constituidas, y tiene arreglos y disposiciones implícitos sobre la naturaleza del poder estatal y su organización, su distribución, su funcionamiento, etc. El sistema se caracteriza por ser amplio y filtrante, ya que siempre que exista algún fenómeno sociopolítico en el ser humano, habrá una serie de normas sobre relaciones políticas que darán origen al régimen político. Por lo tanto, este supone un tema inevitable para cualquier país. El sistema político tiene como objetivo mantener cierto orden público y modo de distribución, ofrecer servicios públicos vitales, ahorrar el costo de las actividades políticas y proteger la seguridad y el interés de la comunidad.

Los criterios y las preferencias con los que se juzga el sistema político varían según las distintas posturas políticas, las posiciones sociales y los valores de la gente. No obstante, existen algunos criterios comunes u objetivos que son reconocidos por todo el mundo. Un buen régimen político debe contar, por lo menos, con las siguientes condiciones. En primer lugar, un diseño razonable. El principal criterio para valorar un sistema consiste en si este define explícita y claramente el poder, la responsabilidad y la obligación de las distintas instituciones estatales y de los principales grupos de interés, si dispone de un mecanismo de control y equilibrio mutuo, si establece algún mecanismo sencillo y eficaz para tratar disputas y resolver problemas, y si promueve los arreglos institucionales una vez surgidos los problemas.

En segundo lugar, la integralidad. Un buen sistema nunca será un régimen fijo ni cerrado, sino uno abierto e inclusivo, con capacidad de autocorrección y que avance, se revise y se perfeccione constantemente. Es imposible que quienes diseñen el sistema prevean todos los conflictos de interés que se produzcan posteriormente, así que este solo puede ser perfeccionado a través de constantes mejoramientos y correcciones a medida que se descubren fallos en la práctica.

En tercer lugar, la eficiencia. Por muy genial que sea el diseño, sin la eficiencia no podrá ser un buen sistema. Lo ideal no reside en si son complicados o no los trámites, sino en si pueden resolver disputas y conflictos, mantener el orden político, social y público, y proporcionar servicios públicos vitales sin malgastar los recursos humanos y económicos.

Finalmente, en cuarto lugar, la fiabilidad, o sea, el grado de autoridad que tiene ante el público. Cualquier institución e individuo debe actuar de conformidad con el régimen y las disposiciones legales. Rendirán cuentas si violan el sistema y serán penalizados en caso de infligir las leyes. Se debe asumir la responsabilidad en cuanto surjan los problemas y, al presentarse disputas, solucionarlas conforme al procedimiento y las vías legales e institucionales. Si no cumple estas condiciones, no será un buen régimen.

2. TRANSICIÓN Y TENDENCIA EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS

En resumen, los sistemas políticos de los países latinoamericanos han ido madurando, perfeccionándose y volviéndose eficaces, estables y variados, lo cual se puede apreciar en los siguientes puntos.

2.1. EL MARCO DEL SISTEMA SE CONSOLIDA Y EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL SE VUELVE MÁS SÓLIDO

La separación de los tres poderes, resultado de la revolución burguesa moderna, es un principio vital en la estructura del régimen de los países contemporáneos. Los pensadores occidentales de la Ilustración dividieron el poder del Estado en tres sectores: el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, esperando que los tres pudieran ser independientes y restrictivos entre sí, a fin de evitar el surgimiento de una dictadura y una tiranía, y defender la seguridad y la libertad de los ciudadanos.

Influenciados por este pensamiento y atraídos por el modelo estadounidense, los países latinoamericanos –luego de alcanzar su independencia en la primera mitad del siglo XIX– imitaron o trasplantaron los sistemas europeo y estadounidense para fijar un régimen de Estado con los tres poderes separados, el cual, sin embargo, resultó "desaclimatado" durante largo tiempo debido a la arraigada tradición dictatorial, el desarrollo económico atrasado, la polarización social y el clientelismo populista. Bajo una apariencia democrática, el caudillismo y la oligarquía eran los factores dominantes, y el Gobierno central no podía ejercer eficazmente su poder. Militares y civiles luchaban entre sí (Skidmore *et al.,* 2014: 43). A finales de la década de los setenta, se inició en América Latina el período democrático más duradero de su historia. La democracia logró un avance continuo, es-

table y generalizado, con un mecanismo más eficaz de separación y equilibrio de poderes, y una postura más fortalecida en las instituciones legislativas y judiciales. Las reformas estatales y políticas que tuvieron lugar en muchos países desde la década de los noventa afianzaron y perfeccionaron aún más el sistema constitucional, acentuaron el papel del Poder Legislativo y subrayaron la independencia de los órganos judiciales.

2.2. LA DICTADURA VA DESAPARECIENDO Y LA DEMOCRACIA SE VA PERFECCIONANDO

El caudillismo y la oligarquía han sido, por tradición, populares en el escenario político de América Latina. Muy a menudo se suspendía una Constitución, se derribaba un gobierno electo, se violaban los derechos civiles, se restringía la libertad personal, se acababa con la oposición y se prohibía la libertad de expresión, de modo que la democracia en muchos países de la región era considerada inefectiva, e incluso solo un nombre. Aunque después del proceso independentista en muchos países se formaron partidos políticos, estos no llegaban a tener suficiente representatividad ni a desempeñar un papel principal en la vida política debido a su falta de base civil y social, por lo que terminaban siendo herramientas de lucha política entre los distintos grupos oligárquicos.

Ya en el siglo XX, las formaciones políticas empezaron a disponer de una amplia base civil y social, de una mayor representatividad, así como de una posición más importante en la vida sociopolítica. Había un vínculo más estrecho entre los partidos, la política y la democracia. Sin embargo, como sucedió con frecuencia en las dictaduras militares, el papel de los partidos era limitado y sus propios defectos también restringían la eficacia de su funcionamiento (McDonald y Ruhl, 1989: 7-9). Tras la década de los setenta, conforme se consolidaba el proceso de democratización y se perfeccionaba el régimen político, el sistema de partidos de los países latinoamericanos fue madurando. Con un papel más destacado en el funcionamiento del régimen político, los partidos se han convertido en fuerzas políticas determinantes: participan ampliamente en la vida política, convocan a movilizaciones, están en comunicación con todos los elementos del régimen y participan en las distintas áreas de la vida sociopolítica.

Al mismo tiempo, la política de los partidos ha ido madurando y entablando un lazo estrecho entre las formaciones políticas, el sistema electoral y la alternancia del gobierno, lo cual proporciona importantes medios y fuerza para el funcionamiento del régimen. La administración de los partidos se encuentra más estandarizada. Tanto la Constitución como la legislación de cada país definen de manera clara

la posición, el papel y las reglas de las actividades de los partidos, con el propósito de incluirlos en el régimen político del país. A medida que la política de partidos mejora, el caudillismo y la oligarquía son abandonados por la historia, mientras que la dictadura se va retirando del escenario político de América Latina.

2.3. EL SISTEMA ELECTORAL ES CADA VEZ MÁS EFICAZ Y LA LEGITIMIDAD DEL RÉGIMEN, MÁS SÓLIDA

Los sistemas electorales de los países latinoamericanos se vienen perfeccionando. En el siglo XIX, la participación política de los varones en la región era solo de entre un 2% y 4% (Wiarda, 1980: 46-47), y en muchos países la tasa de participación electoral estaba por debajo del 5%. Además, para obtener el derecho a votar había exigencias en cuanto a ingresos económicos, sexo, nivel de instrucción, entre otras (Vanden y Prevost, 2002: 204; Bums y A·Charlip, 2009: 109). A medida que se fueron ampliando los derechos ciudadanos en los países latinoamericanos durante la segunda mitad del siglo XIX, se acrecentó el derecho al sufragio. En la primera mitad del siglo XX se derogaron las restricciones de votación relacionadas con el sexo, la instrucción y los ingresos económicos (Skidmore y Smith, 1996: 76; Bethell, 2001: 99-100), y se fijó finalmente el principio del sufragio universal, con una tasa de participación electoral que llegó a ser entre un 40% y 50%, casi igual que la de EE.UU. (Wiarda, 1980: 43).

Con la ampliación de los derechos civiles, el sistema electoral fue madurando. En muchos países se promulgó la Ley Electoral, por lo que el derecho al sufragio fue incluido en la Constitución y los procedimientos legales. En la región surgieron, principalmente, tres tipos de sistemas electorales: el sistema de votación por mayoría simple, el de dos rondas de votación y el de representación proporcional. La mayoría de los países adoptaron el primero o el segundo para elegir al presidente, y el primero o el tercero para los comicios parlamentarios. Con la profundización de la democracia iniciada a finales de la década de los setenta, cada vez más países fueron sustituyendo el tradicional principio de mayoría simple por el de mayoría absoluta o el de las dos rondas de votación, con la finalidad de incrementar la legitimidad del presidente electo.

Hasta el año 2015, 14 países de América Latina aplicaban el principio de mayoría absoluta. De ellos, 10 establecían que el presidente solo podía ser elegido en primera vuelta si el número de votos superaba el 50%. En los cuatro países restantes se estipulaba que para poder ser electo en primera vuelta hacía falta ganar un 35% a 45% de los votos válidos, además de sacar una determinada diferencia respecto al candidato que ocupaba el segundo lugar. Asimismo, cada vez más

países fueron utilizando en sus elecciones parlamentarias el sistema de representación proporcional, con el fin de mejorar la representatividad del Poder Legislativo. Para algunos especialistas, un tema vital en las reformas políticas de los países latinoamericanos en los últimos años ha sido la adopción más amplia de un sistema de representación proporcional, abandonando así el principio tradicional de mayoría simple (Casas-Zamora *et al.,* 2016: 39-40).

2.4. EL RÉGIMEN GUBERNAMENTAL SE VA ESTABILIZANDO Y SU FUNCIONAMIENTO CUENTA CON UNA GARANTÍA INSTITUCIONAL MÁS FIRME

Tradicionalmente, debido a los defectos del sistema, la alternancia del partido gobernante solía derivar en el reemplazo de muchos funcionarios, lo cual provocaba un gran impacto en el funcionamiento normal del Gobierno y mucho desgaste en la eficiencia ejecutiva. Por eso, los países latinoamericanos han impulsado la creación y perfeccionamiento de un sistema moderno de servicio civil, con el fin de ofrecer una garantía institucional para la marcha del régimen. El sistema de servicio civil (llamado también "sistema de servidores públicos o funcionarios") es el principal signo de un moderno régimen gubernamental.

A pesar de las notables diferencias en madurez y plenitud entre los distintos países latinoamericanos, este sistema ha ido madurando, e incluso en algunos países, como Brasil y Argentina, ha avanzado mucho[1]. En estos países, que tienen un sólido sistema de servicio civil, los funcionarios gozan de empleos estables. Se han creado entidades especializadas en la capacitación de la burocracia y existen también instituciones especialmente encargadas de la organización del sistema de servicio civil, del reclutamiento y formación del personal, de la fijación de salarios, de la evaluación de rendimientos y del otorgamiento de premios y sanciones.

En la década de los ochenta algunos países como Venezuela, Uruguay, Panamá, entre otros, ya contaban con un sistema burocrático bastante maduro y completo (Dongzhen y Shicheng, 2004: 30-33). Desde luego, hay países en los que este sistema aún no está perfeccionado ni tiene una neutralidad política. Y para muchos países que ya lo tienen instalado, el propio sistema padece numerosos fallos que son difíciles de superar. Supone un arduo trabajo imple-

1 Según evaluaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la puntuación media del sistema burocrático de los Estados latinoamericanos es de 42 (de un total de 100), mientras que la de Brasil llega hasta 93, lo cual demuestra que el sistema brasileño ya está maduro (Llano Carbonell, 2016: 35).

mentar con eficacia un mecanismo de premiación al mérito, pues a distintos niveles existen fenómenos como el mecenazgo político, el nepotismo, etc. La calidad de los funcionarios deja mucho que desear (Llano Carbonell, 2016: 35-39).

2.5. EL SISTEMA HA PASADO DE SER ÚNICO A MÚLTIPLE Y PRESENTA DISEÑOS MÁS ABIERTOS E INTEGRALES

Los sistemas políticos de los países latinoamericanos no tienen características idénticas. Aparte de Cuba, de los 32 países de la región, en 20 hay una separación de poderes Legislativo, Ejecutivo Y Judicial (Venezuela y otros países han innovado y creado un modelo de separación en cinco poderes), mientras que los otros 12 países caribeños, que se independizaron después de la Segunda Guerra Mundial, han adoptado un mecanismo híbrido de "integración parlamentaria y administrativa".

Respecto a la estructura estatal (es decir, la forma de gestionar las relaciones entre el Estado y las diferentes localidades del país, entre el Gobierno central y los gobiernos locales), Brasil, México, Argentina y Venezuela implementaron un régimen federal y en el resto de la región hay una estructura de Estado centralizada. Se registra una diferencia también en la composición de los Gobiernos. En México y algunos otros países no hay cargo de vicepresidente ni de primer ministro (o de presidente del Consejo de Ministros). Sin embargo, el cargo de primer vicepresidente existe en no pocos países, y el de segundo vicepresidente figura en Perú y Argentina, entre otros.

Tampoco son iguales los Parlamentos ni la Constitución. En 19 países se aplica el régimen bicameral, mientras que en 14, el unicameral. La variedad de las formas muestra que los sistemas políticos de los países latinoamericanos son más maduros e integrales, puesto que en su diseño han tomado en cuenta su propia situación política y sus condiciones nacionales.

3. LOS RETOS DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS

Los sistemas políticos de los países latinoamericanos se enfrentan a múltiples retos.

3.1. DEBILIDADES DEL SISTEMA POLÍTICO

Las debilidades del sistema político se manifiestan principalmente en la "democracia de bajo grado". Según un estudio realizado por algunos expertos locales hace más de diez años, la libertad civil en la región no ha mejorado de manera evidente después de 1988. A principios de este siglo, de 21 países de la zona, solo poco más de 10 respetaban plenamente los derechos políticos de sus ciudadanos (incluyendo los derechos al referéndum, al voto secreto, a la exención de presión

externa, etc.) y solo 6 respetaban plenamente la libertad ciudadana (incluyendo las libertades de asociación, expresión, participación en organizaciones sociales, exención de perjuicio por abuso de poder, etc.). Los expertos creen que, pese a la consolidación de la democracia electoral en la región, aún falta mucho por hacer en cuanto a la profundización de la democracia.

Aunque la ciudadanía cuenta con el derecho al sufragio, carece de la protección de otros derechos concedidos por el sistema democrático (FLACSO-Chile, 2003: 18-19). Según Óscar Arias Sánchez, expresidente de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz,

> […] existen países en donde los Gobiernos son elegidos, pero las libertades individuales no son respetadas. En otros, las libertades individuales son reconocidas, pero no exigibles por la ausencia de órganos judiciales fuertes y transparentes […]. La democracia en la región no puede considerarse plena en tanto subsistan estas deficiencias, aun en presencia de elecciones libres y justas" (Arias, 2015).

En 2015, el reconocido *think tank* británico Economist Intelligence Unit (EIU) presentó un estudio sobre la situación de la democracia liberal implementada, para lo cual clasificó a los países en cuatro categorías: democracias plenas, democracias imperfectas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios. Según este organismo, esta clasificación no solo tiene en cuenta el clásico acceso a las urnas, sino también otros cinco elementos: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionalidad del Gobierno, participación política y cultura política. El informe señala que pese al avance de la democratización en América Latina en las últimas décadas, la democracia en muchos países de la región aún es frágil, con bajo nivel de participación política y una débil cultura política. Además, indica que si bien la mayoría de los países de la región han logrado elecciones libres y justas y un respeto a las libertades civiles, presentan un estancamiento en su proceso democrático (Chamy, 2015).

Según EIU, excepto pocas "democracias plenas" y "regímenes autoritarios"[2], la mayor parte de los países latinoamericanos son considerados "democracias imperfectas" o "regímenes híbridos". Chile, Brasil, Panamá, Argentina, México, Colombia, Perú, El Salvador y Paraguay pertenecen al grupo de "democracias imperfectas", ya que,

---

2 Según el informe, en toda América Latina solo Uruguay y Costa Rica pertenecen a la categoría de "democracias plenas", donde no solo se respetan la libertad ciudadana y la voluntad política, sino que también se toma este respeto como base política y cultural en el camino hacia la prosperidad democrática. Además, el informe señala que en Cuba y Haití rige el "régimen autoritario".

aunque tienen comicios libres y justos y respetan las libertades civiles básicas, presentan debilidades en gobernabilidad, además de un bajo nivel de participación y una cultura política poco desarrollada.

Ecuador, Honduras, Guatemala, Bolivia, Nicaragua y Venezuela son considerados "regímenes híbridos", donde el Estado de Derecho es débil, el Poder Judicial no es totalmente independiente, existen irregularidades sustanciales en las elecciones que las alejan de ser libres o justas, el Gobierno presiona a la oposición y hay serias debilidades más prevalentes que en las "democracias imperfectas"[3]. Un especialista señaló que a pesar de que la democracia se ha consolidado en la conformación de los sistemas políticos latinoamericanos, ello no significa que hayan desaparecido otros modelos anteriores en la vida política. El populismo, la revolución y sus inercias pueden subsistir largo tiempo bajo la fachada y la formalidad democrática del sistema político (Montobbio, 2013).

Otros creen que, por un lado, la democracia convive con el caudillismo tradicional en la política, por lo que América Latina nunca se ha liberado de la sombra de la "democracia virtual"; y, por otro lado, los defectos de los sistemas políticos de la región aumentan el riesgo de un fallo político. Debido a la amplia presencia de la "democracia de bajo grado" y a la falta de una democracia plena, en casi todos los países latinoamericanos hay un sentimiento de frustración en cuanto al funcionamiento de la democracia (Casas-Zamora *et al.*, 2016: 17-18).

3.2. UN ATRASO EN LA CAPACIDAD DEL SISTEMA

La manifestación de la capacidad atrasada del sistema consiste en la falta de capacidad para equilibrar los poderes, así como en la baja eficiencia y poca independencia de las instituciones judiciales. Como hemos mencionado antes, después de su independencia los países latinoamericanos imitaron, copiaron y trasplantaron el modelo del régimen estadounidense con la separación de los tres poderes. Sin embargo, dadas las tradiciones históricas y culturales y las condiciones políticas de la región, dicho modelo, lejos de ser perfecto y eficiente, no ha cumplido con el objetivo previsto: el Poder Ejecutivo suele tener demasiado poder y las instituciones legislativas y judiciales son muy débiles o no desempeñan debidamente su rol.

---

3 Sin embargo, algunos intelectuales no están de acuerdo con la clasificación de EIU. Por ejemplo, según Francisco Panizza, profesor catedrático de la London School of Economics (LSE), no existen democracias perfectas, aunque la democracia en Chile, Brasil y Uruguay, en general, es de buena calidad. También critica a la EIU al considerar imprecisas las clasificaciones de "democracias imperfectas" y la de "regímenes híbridos".

En no pocos países la separación de los tres poderes queda solo en el plano nominal e, incluso, los Parlamentos se han convertido en una consultoría del Gobierno (Vanden y Prevost, 2002: 184-185). Tras la segunda mitad del siglo XX se impusieron ciertas restricciones en el poder de los órganos administrativos, mientras se iba consolidando y fortaleciendo la posición del Poder Legislativo y el Poder Judicial. Sobre todo después de la década de los noventa, la reforma estatal en la región dio un paso más al fortalecer los Parlamentos y el sistema de justicia, los cuales han adquirido bastante independencia.

Pero la situación no es igual en todos los países de la región: en algunos, el papel y la posición de las cámaras aún no son estables, y las relaciones entre los tres poderes tampoco son equilibradas, pues los órganos legislativos y judiciales son relativamente débiles; en otros, las instituciones administrativas pueden, incluso, controlar el Parlamento y la justicia; mientras que en algunos países aún está por perfeccionarse el sistema de comisiones parlamentarias y las cámaras carecen de facultades para vetar las propuestas del Ejecutivo o plantear mociones.

Las instituciones judiciales en la región no son capaces de ofrecer servicios convenientes a toda la ciudadanía ni satisfacer sus necesidades. Los casos se procesan y juzgan muy lentamente, lo que da lugar a su frecuente acumulación, con un coste judicial relativamente alto. Además, hay demasiada burocracia en el Parlamento y el Poder Judicial. Los países latinoamericanos ya tienen establecidos un completo marco judicial y un sistema legal; no obstante, el mecanismo tiene en general poca eficiencia y el sistema jurídico, una mala ejecución.

En la mayoría de los países de la región se aplica el sistema de derecho continental, el cual, basado en una Constitución y varios códigos, contiene todo tipo de leyes, disposiciones legales, reglas, normas, comunicados, resoluciones administrativas, etc., y además se hace una constante agregación y renovación, de modo que es un sistema legal completo con múltiples contenidos. El sistema judicial de los países latinoamericanos es una herencia del colonialismo ibérico (español y portugués), suele dar énfasis al “derecho escrito” y al “principio literal”. El juicio suele seguir el procedimiento legislado, no admite pruebas orales y depende exclusivamente del derecho escrito, oponiéndose a las costumbres y la jurisprudencia (Jianmin, 2010: 40). En comparación con el sistema anglosajón, que resalta la jurisprudencia y el derecho consuetudinario, al sistema jurídico de los países latinoamericanos le falta eficiencia. Bajo la influencia de la tradición política española de siglos, la ciudadanía de esta región tiene ya una fuerte conciencia del Estado de Derecho y un concepto claro de sus propios derechos, pero sin un suficiente sentido de sus obligaciones

legales, lo que provoca una mala eficiencia del sistema jurídico y su falta de ejecución, lo que se ve con frecuencia en el incumplimiento de las leyes o las ejecuciones no rigurosas de las mismas.

Las instituciones judiciales de los países latinoamericanos disponen de poca independencia[4]. La región carece de una auténtica tradición en la independencia de la justicia. El Poder Judicial siempre se sitúa en una posición subordinada, dependiendo en gran medida, directa o indirectamente, de las instituciones administrativas encabezadas por el presidente. Las administraciones u otras autoridades influyen fácilmente en los jueces y tribunales de distintos niveles. En la mayoría de los casos, los jueces ejercen su cargo por designación (aunque el Parlamento puede tomar parte en la nominación de los candidatos), excepto en pocos países en los que son elegidos (por ejemplo, la Asamblea Legislativa de Costa Rica interviene en la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia).

En algunos países los magistrados de la Corte Suprema no son vitalicios, sino que tienen una determinada duración, los cuales son renovados mediante designación o elección una vez cumplido el período de servicio. A pesar de que las leyes estipulan que tanto los jueces como los tribunales cuentan con la facultad de efectuar sus labores en forma independiente, en la práctica cotidiana su independencia se ve presionada con intensidad por los órganos administrativos –que tienen ventajas en la estructura del poder– y por todo tipo de entidades económicas.

Los países latinoamericanos intentan fomentar la independencia judicial por medio de reformas. Algunos se enfocan en mejorar las funciones de los organismos administrativos de la justicia, como, por ejemplo, crear un sistema de jueces vitalicios que garantice y fortalezca la independencia de los jueces y de la justicia, o constituir consejos de la judicatura compuestos por distintos órganos del Gobierno y la sociedad civil, a fin de incrementar la representatividad del Poder Judicial. Cabe señalar que los consejos de la judicatura varían en distintos países. En algunos, el consejo pertenece a las autoridades judiciales y no es independiente; en otros está subordinado a la Corte Suprema de Justicia; mientras que hay países en los que es independiente de ella. Las funciones tampoco son iguales en cada país, como nombrar jueces, regular la disciplina de los jueces o ejercer la administración de los departamentos judiciales (Benavides Vanegas *et al.*, 2016: 26). Pese a que los países de la región tienen como objetivo la independencia judicial, todavía no han llegado a esta meta.

---

4 Sobre los defectos de los sistemas judiciales de los Estados latinoamericanos, ver: Rowat, Malik y Dakolias (1995).

3.3. RIESGOS EN EL FUNCIONAMIENTO ESTANCADO DEL SISTEMA POLÍTICO

El riesgo en el funcionamiento estancado del régimen político radica primero en la falta de capacidad para resolver una crisis. Los sistemas políticos de los países latinoamericanos no cuentan con una buena capacidad para solucionar las crisis políticas, lo cual genera que algunos países sufran frecuentemente este tipo de crisis, empeorando el problema de la gobernabilidad.

Después de la década de los setenta, América Latina inició el ciclo democrático más duradero de su historia. En vista de los inmensos daños que habían producido las dictaduras tradicionales, el pueblo anhelaba la profundización de la democracia, la consolidación de la misma, un crecimiento económico y un avance social bajo un sistema democrático. Sin embargo, la realidad ha decepcionado a la mayoría de la ciudadanía. Muchos países no solo no han conseguido un desarrollo socioeconómico saludable, sino que tampoco han eliminado los defectos y debilidades de su sistema político. Las elecciones normales no han significado el mejoramiento de la calidad democrática. El régimen político carece de la capacidad para solucionar crisis políticas y sociales, lo que causa la presencia constante de crisis institucionales.

Según estudios hechos por especialistas latinoamericanos, solo en la década de los noventa surgieron alrededor de 20 crisis institucionales en la región (FLACSO-Chile, 2003). En los años recientes estallaron crisis políticas en países como Honduras (2009), Ecuador (2010), Paraguay (2012), Brasil (2015-2016), Venezuela (tras 2014), entre otros, lo que destaca la inmadurez de los sistemas políticos y su falta de capacidad para resolver las crisis.

3.4. LA POCA CREDIBILIDAD DE LA CIUDADANÍA EN EL SISTEMA POLÍTICO

Las debilidades del sistema político, el atraso en la capacidad del sistema y el riesgo del funcionamiento estancado del régimen político conducen, como resultado, a una insatisfacción pública sobre el sistema político y las instituciones, la cual se manifiesta de distintas maneras, como en el descenso de la credibilidad del régimen, la insatisfacción en los resultados y la eficiencia del Gobierno y de las instituciones públicas, la falta de autoconfianza del país y la disminución de la participación política.

Según el estudio hecho por el *think tank* Latinobarómetro, entre 1995 y 2013 se registró una disminución en el apoyo al sistema democrático en 7 países: Costa Rica, México, Uruguay, Panamá, Honduras, Nicaragua y El Salvador, y en 2013 hubo un 57% de insatisfacción con el funcionamiento de la democracia (Corp. Latinobarómetro, 2013: 17-21, 34). Un estudio del Centro de Investigaciones Pew

en 2015 reveló que América Latina es la región donde la ciudadanía está más disgustada con la forma en que funciona su sistema político, solo superada por Medio Oriente, con una tasa media de insatisfacción hacia el régimen político del 59%, cifra que llegó hasta el 75% y el 71% en Colombia y Brasil, respectivamente, y que también fue bastante elevada en Argentina (68%), Perú (62%) y México (59%). Según este organismo, la razón por la que los ciudadanos se sienten insatisfechos con el sistema político y las instituciones reside principalmente en la decepción con la gobernabilidad de los dirigentes, el desagrado con la justicia del régimen político y la desconfianza en los políticos (Notimérica, 2015).

4. LA SALIDA PARA LOS SISTEMAS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS

Básicamente hablando, la salida para los sistemas políticos de los países latinoamericanos consiste en, por medio de reformas e innovaciones, superar las debilidades del régimen, mejorar su eficiencia y su capacidad ejecutora, y eliminar tanto los defectos existentes como la influencia negativa de la cultura política tradicional.

4.1. SUPERAR LAS DEBILIDADES DEL SISTEMA POR MEDIO DE REFORMAS

Desde la década de los noventa, los países latinoamericanos vienen intentando corregir las debilidades del sistema mediante las llamadas "reformas estatales" y reformas institucionales. Las medidas son las siguientes: Fortalecer la fiscalización del poder, sobre todo, la contención y supervisión de las instituciones administrativas por parte de los poderes Legislativo y Judicial. Según un experto latinoamericano, la democracia no solo significa comicios y acceso al poder, sino también el fortalecimiento de las competencias de los Parlamentos y de la independencia de la justicia para crear auténticos "controles y equilibrios" en la relación entre los tres poderes, así como la descentralización del poder político, el establecimiento de entidades administrativas profesionales en las localidades y la fijación de los principios de igualdad, mérito y responsabilidad (Montobbio, 2013).

De hecho, las "reformas estatales" o las reformas políticas en la región van dirigiéndose, con distintos ritmos, a este camino. Durante el proceso de reformas, los Estados latinoamericanos han fortalecido tanto los controles y equilibrios entre los tres poderes como la fiscalización interna de ellos mismos, transformando esta última, la fiscalización entre las instituciones legislativas y administrativas, y entre el Poder Judicial y Ejecutivo, en un arreglo institucional duradero. A través de las reformas, los Parlamentos de muchos países han adquirido bastante autonomía y autoridad, renovando su tradicional imagen

"simbólica". Además, los Estados latinoamericanos se han interesado en la fiscalización social. No son pocos los países que han tomado medidas o mecanismos como la publicación de boletines oficiales, la creación de entidades de consultoría, la protección de los fiscales y los denunciantes, la convocatoria a audiencias, etc., para enfatizar el papel fiscalizador de la ciudadanía, especialmente de los medios de prensa (Gómez-Tagle y Sonnleitner, 2012: 36).

Otro asunto importante es perfeccionar el mecanismo de control de la burocracia para elevar la eficiencia institucional. Los países latinoamericanos prestan mucha atención a la selección, designación, evaluación y promoción de los funcionarios, y han amenguado el impacto en los trabajos cotidianos del Gobierno debido básicamente a los cambios periódicos del partido gobernante. Con el fin de perfeccionar el sistema burocrático, muchos países han instaurado el mecanismo de "premio al mérito" y han mejorado las cualidades de los funcionarios, a fin de eliminar la influencia del tradicional "mecenazgo político", a la vez que han tomado medidas primordiales como la instauración de un mecanismo anticorrupción, el mejoramiento de la eficiencia de la administración y los departamentos públicos y el fomento de la gobernabilidad. Todos los Estados latinoamericanos han establecido mecanismos o medidas anticorrupción y algunos de ellos han elaborado una Ley Anticorrupción. Esto ha contribuido a reforzar la fiscalización en los órganos estatales y los departamentos públicos, además de esclarecer el código de conducta de la burocracia, imponer estrictamente una declaración de bienes y sancionar severamente el enriquecimiento ilícito y los delitos contra la propiedad pública o de prevaricación. Argentina y otros países estipulan que la declaración de bienes se aplica tanto a los funcionarios de las instituciones administrativas como a los del Poder Legislativo y Judicial, la cual se da a conocer públicamente (Baiyi, 2015: 95).

Hay también la necesidad de mejorar los principios de la competición política para forjar la legitimidad del sistema. En general, los Estados latinoamericanos consideran la reforma electoral como el aspecto medular de las reformas políticas, con miras a aumentar la confianza pública en el sistema electoral. Después de la década de los setenta, todos los países de la región han experimentado reformas electorales. Entre 1978 y 2015 se registraron 250 reformas relacionadas con el sufragio en 18 países. En algunos se han llevado a cabo más de 20 reformas (36 en Ecuador, 24 en Perú y 23 en México), mientras que en la mayoría, entre 6 y 19 (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela).

Estas reformas se han enfocado en rediseñar y reorganizar las instituciones electorales para fortalecer sus funciones, acentuar la justicia competitiva y la estabilidad de los partidos, modernizar la tecnología para la votación, promover la integralidad de las instituciones electorales, y fomentar el Estado de Derecho, así como la confianza pública en el proceso electoral. Las medidas más usuales han sido fijar la proporción de candidatos y candidatas (35 veces en 18 países), volver a distribuir las circunscripciones electorales (34 veces en 15 países), permitir la reelección del presidente (27 veces en 15 países), modificar el tamaño del Parlamento (25 veces en 12 países) y fijar el mecanismo de elección primaria de los candidatos dentro de los partidos (23 veces en 16 países) (Casas-Zamora *et al.,* 2016: 34-39).

Es una tendencia común en los Estados latinoamericanos el corregir las debilidades del sistema mediante reformas; sin embargo, varían los enfoques en diferentes países. Como se descubren cada vez más los defectos del sistema político, especialmente del sistema electoral, a menudo se generan fricciones y disputas internas provocadas por el sufragio. Después de 2014, México, Honduras y otros países formularon planes de reformas políticas y electorales, con vistas a perfeccionar las reglas y el procedimiento de votación y reducir el riesgo político concerniente (PAC, 2014). Algunos países prestan mayor atención a ampliar la participación. Por ejemplo, Chile derogó el sistema de doble nominación que beneficiaba a las dos poderosas alianzas de partidos y era desfavorable para los partidos pequeños, y lo ha sustituido por uno que favorece el aumento de la representatividad (*El Nuevo Herald*, 2014). Países como México, Bolivia, Venezuela, Colombia y Panamá han adoptado un régimen híbrido, que consiste en nominar a varios candidatos en una misma circunscripción para las elecciones parlamentarias. Asimismo, en las elecciones presidenciales de 9 países ya se permite la participación de candidatos independientes (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Venezuela y México), y cada vez más países conceden el derecho de sufragio a los ciudadanos que radican en el extranjero (actualmente 14 países lo permiten) (Casas-Zamora *et al.,* 2016: 48).

Cabe mencionar que las reformas nacionales de los Estados latinoamericanos tienen como punto medular y enfoque las reformas electorales y carecen de una planificación completa y sistemática de las reformas del régimen. Los efectos de esas reformas, o no se perciben con evidencia en muchos países, o todavía son difíciles de evaluar en otros. En algunos países han surgido disputas e incluso repetidas restauraciones. Por lo tanto, las reformas aún no han logrado desarraigar los defectos de los sistemas políticos de América Latina ni superar los muchos aprietos que están afrontando.

4.2. MEJORAR LA EFICIENCIA Y LA CAPACIDAD EJECUTORA DEL SISTEMA MEDIANTE INNOVACIONES

En general los países latinoamericanos toman como medidas fundamentales para mejorar las capacidades institucionales el cambio de los conceptos judiciales tradicionales y el fortalecimiento de la eficiencia y la capacidad ejecutora del sistema jurídico. En los últimos 30 años, las reformas en el sistema judicial de los países latinoamericanos se han enfocado en lo siguiente:

1. Mejorar los servicios judiciales. Muchos países impulsan reformas institucionales en el Gobierno y las administraciones judiciales, creando tribunales especiales para resolver conflictos, a fin de elevar la competitividad de las instituciones judiciales y, además, implementan nuevos mecanismos para acelerar los procesos judiciales y solucionar eficazmente todo tipo de disputas. Muchos países simplifican el procedimiento judicial y perfeccionan la legislación para acelerar los juicios y reducir los casos acumulados, a la vez que brindan servicios judiciales apropiados a toda la ciudadanía para satisfacer sus demandas básicas en esta área, lo que hace que más gente disfrute de los beneficios de la imparcialidad de la justicia.
2. Consolidar el mecanismo constitucional de protección de los derechos civiles. Casi todos los Estados latinoamericanos han incluido los derechos ciudadanos en su Carta Magna para constitucionalizarlos y garantizar su protección constitucional; por ejemplo, instaurar el mecanismo constitucional para proteger los derechos de los menores y los de edad más avanzada, ampliar los derechos básicos, crear el mecanismo de participación ciudadana, extender los derechos de las etnias minoritarias, incluir los derechos judiciales de los indígenas, etcétera.
3. Crear nuevos organismos de justicia para reforzar la garantía judicial. En Bolivia, Ecuador y Colombia se han establecido una Corte Constitucional o un Tribunal Constitucional autónomos, así como órganos judiciales para resolver conflictos electorales. Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú y la República Dominicana disponen tanto de una Corte Constitucional como de un Tribunal Electoral, mientras que Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Uruguay no tienen Corte ni Tribunal Constitucional, pero sí un Tribunal Electoral autónomo bajo el marco estatal. Los países de América Latina han reforzado las funciones del Tribunal Electoral y su autonomía, otorgándole la personalidad jurídica para ampliar sus competencias, lo cual ha conducido, en un sentido legal, a un

cambio en la jerarquía de justicia, puesto que el Tribunal Supremo de Justicia ya no es el único órgano de última instancia.

4. Empujar la reforma del procedimiento judicial para crear un nuevo modelo. Con la finalidad de asegurar que todos puedan gozar de los servicios judiciales y de amparar los derechos fundamentales de la ciudadanía, los países latinoamericanos ponen énfasis en el diseño de un mecanismo de protección especial de los derechos civiles, de manera que han establecido un nuevo modelo de procedimientos para ciudadanos, trabajadores y familias. Además, han mejorado las facultades y la eficiencia de las instituciones judiciales e instaurado un modelo que corresponde a los países democráticos.
5. Transferir algunas competencias al Poder Ejecutivo para elevar la eficiencia de las instituciones judiciales. Se ceden a los órganos administrativos algunas de las funciones encargadas anteriormente al Poder Judicial, como los trámites en registros y certificaciones (matrimonio, división del hogar, herencia, modificaciones de asuntos civiles, etc.) y algunas funciones judiciales (como lo relacionado con el consumo), con el fin de promover el amparo y servicios judiciales más generalizados.
6. Implementar en el procedimiento judicial nuevos mecanismos de cara a los conflictos. La mayoría de los países ya tienen establecido un sistema de mediación y arbitraje, que permite a las partes relacionadas resolver los conflictos y los problemas por sí solas, bajo los principios de solución mediante la mediación y el arbitraje. En la mayoría de los países también se ha implementado el mecanismo de adjudicación para resolver las discrepancias económicas y comerciales y conciliar las disputas civiles, laborales o familiares. La implementación del mecanismo de mediación permite a las partes implicadas buscar la intervención y mediación de terceros, quienes ayudan a solucionar los problemas y conflictos.

Las reformas y renovaciones antes mencionadas son útiles para incrementar la eficiencia del Poder Judicial; sin embargo, también tienen bastantes limitaciones. Según algunos especialistas, muchas de estas medidas no son conocidas por la ciudadanía, sino solo por pequeñas agrupaciones de abogados, jueces y de quienes están implicados. Los objetivos de las reformas son diferentes en distintos países y los contenidos, muy variados, por lo que resulta difícil hacer una evaluación sobre los efectos de las reformas judiciales en América Latina en los últimos 30 años. Dichas reformas no han mejora-

do de manera notable la eficiencia de las instituciones judiciales, ni han eliminado todas las debilidades del sistema judicial. Tampoco ha crecido la confianza pública en el sistema judicial[5].

4.3. CORREGIR LAS DEBILIDADES EXISTENTES DEL SISTEMA MEDIANTE MEJORAS EN EL PROCEDIMIENTO CONCERNIENTE

En primer lugar, se debe ampliar la representatividad del sistema. La insuficiencia en la representatividad de los sistemas políticos de la región se manifiesta principalmente en dos aspectos: por un lado, los representantes de ciertos grupos sociales tienen pocas posibilidades de ser nominados o nombrados como autoridades, por lo que la representatividad no se muestra plenamente en el régimen político. En 2002 solo el 15% de los diputados, el 12% de los senadores y el 13% de los ministros en América Latina eran mujeres. Los representantes de comunidades nativas tienen poca proporción en los cargos de elección popular; por ejemplo, en Perú son el 47% de toda la población, pero solo un 8% de ellos está en el Parlamento, cifras que son, respectivamente, 43% y 3,3% en Ecuador, 66% y 12,4% en Guatemala y 71% y 25,2% en Bolivia (IDB, 2007: 173-174).

Diez años después, aunque sigue siendo insuficiente, la representatividad de ciertos grupos en los órganos políticos ha logrado ciertas mejoras. En la actualidad, el porcentaje de mujeres en las instituciones estatales de algunos países se ha incrementado de un 30% (como Argentina en 1991, Brasil en 1997, Perú y Honduras en 2000 y Panamá en 2007) a un 40% (Honduras en 2012 y Chile en 2015), e incluso a un 50% (Costa Rica en 2009, Venezuela en 2008, Ecuador y Nicaragua en 2009, México en 2014 y Honduras en 2017) (Casas-Zamora *et al.,* 2016: 47).

Por otro lado, algunas clases sociales carecen de influencia en cuanto al diseño de políticas. En todos los Estados latinoamericanos abundan los marginados, los pobres, los trabajadores de menores ingresos, los campesinos y personas que, en general, carecen de recursos económicos, los cuales cuentan con poca influencia política, excepto el derecho al voto. Entre 1978 y 2015 los países de la región llevaron a cabo varias olas de reformas políticas con la intención de incluir a dichos grupos en el sistema político (Casas-Zamora *et al.,* 2016: 13). Además brindaron nuevas garantías a algunos grupos especiales (jóvenes, indígenas, mujeres, etc.) mediante la constitucionalización de los derechos básicos (Benavides Vanegas *et al.,* 2016: 15). No obstante, estas reformas no han logrado suprimir la existencia de los políticos

5 En esta parte, todos los datos acerca de las reformas judiciales de los países latinoamericanos, excepto explicaciones especiales, provienen de: Benavides Vanegas *et al.* (2016).

poderosos en la región, e incluso han dado lugar a nuevos "peces gordos en el Poder Judicial", ya que los que tienen poder obtienen normalmente más beneficios en las reformas (Benavides Vanegas *et al.*, 2016: 32). Entre la gente común y corriente se cree ampliamente que los ricos tienen una mayor influencia en la política y los pobres, una menor. Por lo tanto, en términos generales, los políticos carecen de la confianza pública (Notimérica, 2015).

En segundo lugar, se vienen regularizando las actividades de los partidos. Para quitar restricciones al sistema, acrecentadas por los defectos en el desarrollo de los partidos, muchos países de la región impulsan reformas que están relacionadas con el avance de las formaciones políticas y el perfeccionamiento del sistema de partidos. Desde finales de la década de los setenta, los Estados latinoamericanos han ido regulando las actividades de los partidos y perfeccionando las reglas concernientes a través de reformas constitucionales o de una legislación electoral. Seis países han promulgado una Ley De Partidos Políticos[6], cuyo contenido incluye los requisitos básicos para la fundación de partidos, la personalidad jurídica de los partidos y su administración, normas de injerencia de las autoridades competentes estatales en las actividades de los partidos, la estructura interna y el mecanismo democrático dentro de los partidos, el financiamiento de los partidos, la creación de alianzas políticas o la unión con otros partidos, la anulación de los partidos, entre otros aspectos.

En algunos países también se han dictado estipulaciones sobre candidaturas independientes, la renuncia de los miembros a un partido o la afiliación a otro (Zovatto, s/f: 22-23). A la vez, los Estados latinoamericanos han intentado introducir un mecanismo de competencia en las elecciones internas de los partidos y promover, además, reformas relacionadas con la organización interna de los partidos y la democracia dentro de los mismos, mediante mejoras en las reglas de selección; por ejemplo, han establecido una proporción de hombres y mujeres en las listas de candidatos de los partidos y un mecanismo de elección primaria de los candidatos dentro de los partidos (Casas-Zamora *et al.*, 2016: 37-38).

---

6 Antes de esta ronda de democratización, la mayoría de los Estados latinoamericanos había hecho ya una serie de estipulaciones explícitas sobre los partidos políticos y el sistema de partidos. Después de Uruguay (en 1934), otros países también incluyeron las disposiciones que rigen las actividades de los partidos en la Constitución, a saber: República Dominicana, Brasil, Ecuador, Costa Rica, Guatemala y Panamá en la década de los cuarenta; El Salvador y Honduras en la década de los cincuenta; Bolivia, Paraguay y Venezuela en la década de los sesenta; Chile y México antes de 1978; Perú y Nicaragua en 1979, Colombia en 1991 y Argentina en 1994. Ver: Zovatto (s/f: 18-19).

Por último, en tercer lugar, se ha reforzado la iniciativa de los votantes y se ha debilitado el control de los partidos en los candidatos. Para superar la crisis de representatividad política de los partidos, cada vez más países han dejado atrás modelos tradicionales como la "lista cerrada de candidatos" y la "única candidatura", y han adoptado diversas reformas combinadas para incrementar la representatividad de los candidatos. Actualmente, salvo pocos países (Argentina, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay) que siguen con la tradicional "lista cerrada de candidatos", los demás países han utilizado sin excepción un modelo híbrido que consiste en nominar a varios candidatos en una misma circunscripción en las elecciones parlamentarias. En ocho países (Panamá, Perú, Colombia, Ecuador, Brasil, Honduras, República Dominicana y El Salvador) se aplican el "mecanismo de votación prioritaria" y la "lista no cerrada de candidatos". Todo ello responde a las dudas y presión sobre la legitimidad del sistema político por parte de la ciudadanía.

Estas medidas tomadas por los Estados latinoamericanos han tenido un rol positivo en la regularización de las actividades de los partidos, en la fiscalización de los partidos y del sistema por parte de la ciudadanía, así como en el perfeccionamiento de la democracia. Sin embargo, es difícil corregir los defectos inherentes de los partidos de la región en aspectos como el ideario, la organización, la autoconstrucción, la capacidad gobernadora, etc., y eliminar las restricciones institucionales formadas y empeoradas por dichos defectos.

4.4. SALIR DE LA TRADICIÓN CLIENTELISTA Y LIBRARSE DE LOS ELEMENTOS NEGATIVOS DE LA CULTURA POLÍTICA TRADICIONAL

El clientelismo y el proteccionismo son elementos importantes de la cultura política tradicional de América Latina. En la sociedad latinoamericana, en la que existe una enorme disparidad de derechos y privilegios, los impotentes suelen buscar el amparo de los poderosos, lo cual da origen a todo tipo de relaciones o alianzas entre los dos grupos (Fan, 2009: 162). Según muchos intelectuales, el clientelismo y el proteccionismo pueden remontarse a la época colonial, cuando se originaron por las relaciones de dependencia y de jerarquía entre latifundistas y peones.

El clientelismo, que se refiere a los vínculos entre dueños y sirvientes, entre protectores y protegidos, supone un lazo especial de fidelidad y obligación personal. La tradición ibérica, de España y Portugal, nutrió las costumbres clientelistas y proteccionistas de los países latinoamericanos. Según la tradicional teoría política de la península ibérica, que duda de la capacidad de administración social de la ciudadanía, la sociedad debe ser gobernada y dirigida por las "élites na-

turales", y la gente común y corriente tiene que aceptar su propia posición en la vida social porque es un arreglo de Dios en función de las leyes naturales del cosmos (Dongzhen y Shicheng, 2004: 35-36). Por lo tanto, se consideran naturales y razonables las relaciones entre patrón y cliente, las de amparar y ser amparado, incluso la dominación autoritaria. Se considera que los protectores y el dominio de las élites son otorgados por Dios. Por un lado, los patrones tienen la responsabilidad de cuidar el interés, la remuneración y la demanda de los protegidos, así como darles la ayuda económica necesaria. Por otro lado, los clientes tienen la obligación de ser fieles con sus protectores y ofrecerles lealtad, apoyo y servicios.

En América Latina, sobre la base de este lazo personal entre protectores y protegidos, estos suelen ser firmes partidarios de aquellos en la política. Ahí es donde se forman el clientelismo y el proteccionismo político, que suponen un rasgo importante de los partidos, las agrupaciones políticas y los movimientos políticos de esta región, y que traen graves consecuencias al avance político y la construcción del sistema político del país.

En primer lugar, provocan una tendencia individualista en el desarrollo de los partidos de los Estados latinoamericanos. Algunos de los partidos, que tienen un evidente carácter individualista, resultan ser, en la práctica, una herramienta personal de su líder en la política. En el interior de los partidos suele haber varios grupos o facciones encabezadas por algún individuo. Algunos partidos dependen demasiado del destino de sus líderes, cuyo ascenso y caída deciden también los del partido.

En segundo lugar, la pervivencia del clientelismo y el proteccionismo genera corrupción, teje una red de relaciones entre los que ostentan el poder y agrava la contienda política, por lo que no favorece la instauración y consolidación de un sistema político integral. Por último, el clientelismo y el proteccionismo, que perjudican la raíz de la democracia representativa, se han convertido en importantes genes culturales del creciente populismo en América Latina (Dirmoser, 2005: 28-41).

Sumergida en un ambiente clientelista y proteccionista, la ciudadanía de la región tiene ya formado el culto a la personalidad de un líder y muestra una preferencia por la ilusión política. Tanto los políticos elocuentes –que proponen atractivos eslóganes y hermosas ilusiones y hacen generosas promesas– como los dirigentes –que muestran encanto y carisma– suelen tener más seguidores y reciben con facilidad un apoyo público en América Latina.

Los líderes políticos de estilo duro y con aires de caudillo, pese a sus defectos autoritarios o dictatoriales, siempre son vistos como héroes que fomentan el desarrollo nacional, la fundación del Estado nación

y la lucha contra la injerencia extranjera (Skidmore *et al.,* 2014: 268), mientras que quienes no tienen este carácter son considerados débiles, e incluso son cuestionados por su falta de carisma o de capacidad. Según el especialista español Carlos Malamud, el mesianismo es la condición tradicional para el nacimiento del populismo en los Estados latinoamericanos. El mesianismo y el caudillismo son dos fenómenos usuales que traen efectos negativos a los sistemas de la región. Mucha gente cree que solo los líderes carismáticos pueden impulsar un proceso de reformas, por lo que muchos siguen esperando con anhelo la aparición de redentores y libertadores de tipo caudillista para que acaben maravillosamente con todos los sufrimientos del país. Asimismo, no son pocos los que ponen sus esperanzas en estos redentores y caudillos para lograr la justicia social, convencidos de que solo ellos pueden resolver los conflictos que inquietan su país y traer así la paz y la prosperidad.

A Malamud le parece que los latinoamericanos piensan erróneamente que las figuras caudillistas son insustituibles (como el "líder máximo" de una revolución), lo cual conduce fácilmente a la aceptación y la ponderación del populismo (Malamud, 2010: 97). Al mismo tiempo, la ciudadanía guarda una actitud preferente sobre la utopía política; por eso, es fácilmente cautivada por lemas políticos vacíos e, incluso, a menudo tiene fantasías políticas poco realistas. Según Malamud y otros especialistas, los latinoamericanos prefieren las utopías políticas antes que confiar en las instituciones estatales (Malamud, 2010: 111), ya que tienen bastante desconfianza en el régimen democrático y en la propia democracia. Evidentemente, tanto el clientelismo y el proteccionismo como el culto a la personalidad de los líderes y la preferencia a la fantasía política son contradictorios con los sistemas políticos maduros. A la hora de afrontar los desafíos de los sistemas políticos de América Latina, será un paso imprescindible suprimir los factores negativos de la tradicional cultura política de esta región.

BIBLIOGRAFÍA

Arias, Ó. 2015 "La realidad política de América Latina" en <http://www.nacion.com/opinion/foros/Oscar-Arias-realidad-America-Latina_0_1482851733.html> acceso 2015.

Baiyi, W. (ed.) 2015 *El desarrollo de habilidades y la gobernanza social de los países latinoamericanos* (Beijing: China Social Sciences Publishing House) [吴白乙主编：《拉美国家的能力建设与社会治理》，第95页，北京：中国社会科学出版社2015年].

Benavides Vanegas, F. S. *et al.* 2016 *La reforma a la justicia en América Latina, las lecciones aprendidas,* Programa de Cooperación en Seguridad Regional (Bogotá: FESCOL).

Bethell, L. (ed.) 2001 *The Cambridge History of Latin America* (Beijing: Contemporary World Press) Vol. 6 (II).

Bradford Bums, E. y A·Charlip, J. 2009 *Latin America: An Interpretive History* (Beijing: World Publishing Corporation) [E. 巴拉德福德·伯恩斯，朱莉·阿·查利普著：《简明拉丁美洲史-拉丁美洲现代化进程的诠释》，第109页，北京：世界图书出版公司2009年].

Casas-Zamora, K. *et al.* (eds.) 2016 *Reformas políticas en América Latina: Tendencias y casos,* (Washington, D.C.: Secretaría General de la OEA).

Chamy, C. H. 2015 "¿Qué países de América Latina son los más y los menos democráticos?" en <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/01/150119> acceso 2015.

Corporación Latinobarómetro 2013 "2013 Report" en <http://www.latinbarometro.org> acceso 2013.

Dirmoser, D. 2005 "Democracia sin demócratas" en *Nueva Sociedad* (Caracas), N° 197: 28-41.

Dongzhen, Y. y Shicheng, X. 2004 *Estudio de los sistemas políticos de los países de América Latina y el Caribe* (Beijing: World Affairs Press) [袁东振、徐世澄 著：《拉丁美洲国家政治制度研究》，第35-36页，北京：世界知识出版社2004年].

El Nuevo Herald 2014 "Prueban mayor cambio electoral en Chile desde la dictadura" en <http://www.elnuevoherald.com/2014/08/14> acceso 2014.

Fan, Z. 2009 *Estudio de la política de América Latina contemporánea* (Beijing: Contemporary World Press) [张凡 著:《当代拉丁美洲政治研究》，第162页，北京：当代世界出版社2009年].

FLACSO-Chile 2003 "Amenazas a la gobernabilidad en América Latina" Informe preparado para el *Foro de la Sociedad Civil* con ocasión de la XXXIII Asamblea General de la OEA, Santiago de Chile.

Gómez-Tagle, S. y Sonnleitner, W. (eds.) 2012 *Mutaciones de la democracia: Tres décadas de cambio político en América Latina (1980-2010)* (México: El Colegio de México).

IDB 2007 "Economic and Social Progress in Latin America, 2008 Report" (Washington D.C.: IDB).

Jianmin, Y. 2010 "Estudio de los sistemas judiciales de los países de América Latina y el Caribe" en *Revista de Estudios Latinoamericanos*, N° 6: 40 [杨建民："拉美国家的司法制度研究"，载《拉丁美洲研究》2010年第6期，第40页].

Llano Carbonell, M. M. 2016 *Burocracia pública y sistema político en América Latina: Factores asociados a la politización de los*

sistemas de gestión de empleo público en la región, Tesis doctoral, (Madrid: Universidad Complutense de Madrid - IUI Ortega y Gasset).

Malamud, C. 2010 *Populismos latinoamericanos, los tópicos de ayer, de hoy y de siempre* (s/d: Edición Nobel).

Montobbio, M. 2013 "Cultura política, populismo, revolución y democracia en América Latina" en <http://blogs.elpais.com/ideas-subyacentes/2013/05> acceso 2013.

Notimérica 2015 "América Latina: la región más insatisfecha con su sistema político" Madrid, 17 de febrero. En <http://www.notimerica.com/politica/noticia-america-latina-region-mas-insatisfecha-sistema-politico-20150217075933.html> acceso 2015.

Programa de Acompañamiento Ciudadano (PAC) 2014 "Las leyes secundarias de la reforma político electoral 2014" en <http://pac.ife.org.mx/> acceso 2014.

Rowat, M.; Malik, W. H. y Dakolias, M. (ed.) 1995 "Judicial Reform in Latin America and Caribbean" en *World Bank* (Washington, D.C.: WB), Technical Paper N° 280.

Skidmore, T. E. *et al.* 2014 *Modern Latin America* (Beijing: Contemporary China Publishing House) [托马斯·E.斯基德莫尔，彼得·史密斯等著：《现代拉丁美洲》， 第43页，北京：当代中国出版社2014年].

Skidmore, T. E. y Smith, P. H. 1996 *Modern Latin America* (Beijing: World Affairs Press).

Vanden, H. E. y Prevost, C. 2002 *Politics of Latin America: the Power Game* (Oxford: Oxford University Press).

Wiarda, H. J. (ed.) 1980 *The Continuing Struggle for Democracy in Latin America* (Boulder: Westview Press).

Zovatto, D. s/f "Regulación de los partidos políticos en América Latina" en <http://www.kas.de/wf/doc/kas_9929-544-1-30.pdf>.

Dong Jingsheng*

POPULISMO EN AMÉRICA LATINA: UN DEBATE ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA**

INTRODUCCIÓN

Durante mucho tiempo el populismo fue un fenómeno relativamente aislado, circunscrito principalmente a los movimientos populistas del siglo XIX en Rusia y Estados Unidos, y a los regímenes populistas en América Latina en las décadas de los cuarenta y cincuenta, como el peronismo en Argentina, el cardenismo en México, el varguismo en Brasil, entre otros. El macartismo que estaba de moda por la misma época en Estados Unidos, fue visto también como un populismo de derecha.

Sin embargo, a partir de la década de los ochenta, y especialmente en el presente siglo, el populismo se convirtió rápidamente en una tendencia política global. Los populistas de derecha han arrasado en Europa, como el italiano Silvio Berlusconi, el holandés Geert Wilders, el austriaco Jörg Haider y la francesa Marine Le Pen. En América Latina, líderes populistas de izquierda como Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela, Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador, elec-

* Dong Jingsheng es profesor catedrático y director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Beijing.

** Este artículo es uno de los resultados del proyecto financiado por el Fondo Nacional de Ciencias Sociales, *Estudios del populismo en el proceso de modernización latinoamericana* (número: 14BSS018).

tos presidentes en sus respectivos países, cambiaron el mapa político de aquella región. En Estados Unidos, el Tea Party fue claramente un factor importante que llevó al cierre del Gobierno en 2013, mientras que los populistas Sarah Palin y Ted Cruz han renovado la imagen del conservadurismo estadounidense, además de Donald Trump, otro populista conservador que llegó a la Presidencia de ese país.

En Asia-Pacífico, populistas como el exprimer ministro de Tailandia Thaksin Shinawatra, el expresidente de Filipinas Joseph Estrada, la australiana Pauline Hanson y el neozelandés Winston Peters dejaron una huella indeleble en la historia de sus respectivos países. En África también ha habido líderes populistas como Yoweri Museveni en Uganda, Michael Sata en Zambia y Jacob Zuma en Sudáfrica. El fenómeno populista, perteneciente a otra época y limitado a algunas zonas del mundo, ahora está de moda globalmente. Como señala un académico occidental, parece que vivimos en una era populista (Moffitt, 2016: 1).

Este fenómeno ha revitalizado un debate académico en torno al populismo, especialmente el de la extrema derecha en Europa y el de la izquierda en América Latina. Vale la pena mencionar que aunque la investigación actual del populismo se ha centrado principalmente en regiones y países específicos, han comenzado a surgir en varias regiones, e incluso en el mundo, estudios comparativos sobre este tema[1]. Sin embargo, a pesar del incremento de estudios sobre el populismo y de los logros teóricos, debido a los puntos de vista diferentes, hay una gran disputa en cuanto a la definición y valoración de este término. En este contexto, trato de enfatizar algunos problemas en torno al populismo y propongo una idea propia.

1. EL CONCEPTO DE POPULISMO

El concepto de populismo provoca un debate constante entre muchos académicos, que no han llegado a un consenso hasta ahora, y es previsible que no puedan lograrlo en un futuro lejano. El académico ecuatoriano Carlos de la Torre (2010: 2-3) enumeró ocho significados diferentes en torno al populismo en América Latina antes de 1998. Debido a la problemática utilización de este término, toda literatura académica al respecto debe contar con cierto espacio para aclarar la propia conceptualización.

Por tanto, desde la década de los ochenta, Ian Roxborough (1984: 14) y Rafael Quintero (1980; citado en De la Torre, 2010: 3) propusieron eliminar este concepto de las ciencias sociales. Más tarde, Amparo Menéndez-Carrión (1992; citada en De la Torre, 2010: 3) también

1 Ver: Mudde y Rovira Kaltwasser (2012, 2013), Moffitt (2016).

argumentó que el concepto de populismo se había agotado. En los últimos años, algunos académicos han indicado que, debido a la falta de consenso y al uso arbitrario, este concepto había perdido su significado (Mudde, 2015: 431).

Sin embargo, a pesar del abuso y mal uso del término populismo, todavía hay una gran parte de académicos que lo valoran, porque las experiencias políticas conceptualizadas por el populismo comparten algunas características comunes, las cuales ayudan a identificar y comparar ciertos casos. Otros argumentan que el inagotable debate sobre el populismo muestra que hay algo importante y resonante estrechamente relacionado con este concepto (Moffitt, 2016: 11). La enorme cantidad de estudios acerca del populismo es una sólida prueba del valor de este concepto.

En lo que respecta al populismo latinoamericano, a pesar de la existencia de diversas posiciones, la comprensión de este concepto puede ser dividida en dos grandes categorías. Por un lado, se lo considera como un modelo económico relacionado directamente con la industrialización por sustitución de importaciones y el keynesianismo; por otro lado, se lo considera como un concepto político.

Tanto los economistas del liberalismo como los intelectuales de la teoría de la dependencia han tratado de vincular el populismo en América Latina con las políticas económicas. Intelectuales como Guillermo O'Donnell y James Malloy argumentan que el populismo es una política económica y social, aplicada por algunos países latinoamericanos en las primeras fases de la industrialización por sustitución de importaciones. El crecimiento económico ha llevado a los líderes políticos a obtener apoyo político a través de la implementación de políticas inclusivas y redistributivas. Tales políticas se enfrentan con las exclusivas, que benefician el capital extranjero, la concentración de recursos económicos y la opresión de las necesidades de los ciudadanos (Malloy, 1977; citado en De la Torre, 2010: 2). Los economistas del liberalismo como Rüdiger Dornbusch y Sebastián Edwards consideran el objetivo de la redistribución como el núcleo del paradigma populista, y sostienen que desde la perspectiva de la política económica, el populismo enfatiza el crecimiento y la redistribución de ingresos, ignora los riesgos de la inflación, los déficits fiscales y las restricciones externas, y descuida la reacción de la economía hacia una política económica en la que el Gobierno no respeta las reglas del mercado. Ellos señalan que el propósito de definir el populismo en tal paradigma no es enfatizar la corrección del conservadurismo económico, sino mostrar que, en el largo plazo, el populismo está condenado al fracaso, y que cuando falla los grupos sociales tienen que pagar un alto precio (Dornbusch y Edwards, 1991: 9).

Desde una perspectiva económica relativamente menos rigurosa, Robert R. Kaufman y Barbara Stallings piensan que el populismo es una serie de políticas económicas que se han diseñado para alcanzar objetivos políticos específicos. Esos objetivos políticos son: (1) movilizar el apoyo dentro del trabajo organizado y los grupos de clase media y baja; (2) obtener un respaldo complementario desde negocios orientados a nivel nacional; y (3) aislar políticamente a la oligarquía rural, las empresas extranjeras y las élites industriales nacionales de gran escala. Las políticas económicas para alcanzar estos objetivos incluyen, pero no se limitan a: (1) déficits presupuestarios para estimular la demanda interna; (2) aumentos salariales nominales más controles de precios para efectuar la redistribución del ingreso; y (3) control o apreciación del tipo de cambio para reducir la inflación y aumentar salarios y ganancias en los sectores de bienes no transables (Dornbusch y Edwards, 1991: 16).

Según los intelectuales anteriormente mencionados, la deuda y la crisis económica que experimentaron los países latinoamericanos en la década de los ochenta se debieron, precisamente, a las políticas económicas populistas. Sin embargo, otros estudiosos cuestionan esta opinión. Por ejemplo, Ian Roxborough, profesor británico de sociología e historia, no está de acuerdo con la idea de que el populismo sea vinculado con la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Él indica que en Brasil la ISI comenzó en la década de los treinta, mientras que la política populista surgió entre fines de la década de los cuarenta y el segundo mandato de Getúlio Vargas (1951-1954). Además, otros estudiosos han hecho notar que el populismo también aparece en la sociedad agrícola y no tiene relación directa con políticas económicas específicas. En Bolivia, Ecuador y Perú, el populismo surgió mucho antes que el comienzo de la ISI (De la Torre y Arnson, 2013a: 16). Incluso en el proceso de la ISI en Brasil, Argentina y México, los gobiernos populistas no se limitaron a un tipo determinado de políticas económicas y sociales. Por ejemplo, el gobierno de Perón introdujo una política de redistribución expansiva a fines de la década de los cuarenta y una política de austeridad bastante ortodoxa a comienzos de la década de los cincuenta.

Desde una perspectiva más política, Paul W. Drake piensa que el populismo debe tener tres elementos: (1) inspirar a la gente a través de la movilización política, consignas y símbolos repetidos; (2) contar con la unión de diferentes clases, principalmente de la clase trabajadora, pero también de aquella parte de la clase alta que dirige los sindicatos; y (3) una serie de reformas políticas orientadas a promover el desarrollo económico sin causar el estallido de una lucha de clases, que ayude a extender el papel del Estado en la economía e incluya a los trabajadores en el proceso de industrialización a través de la mejora de la redistribución del ingreso (Drake, 1982: 218).

Kurt Weyland destaca aún más la naturaleza política del concepto de populismo. Drake cree que el populismo está relacionado con la intervención estatal en la economía, pero Weyland elimina directamente los factores socioeconómicos de este concepto, al argumentar que el populismo es un término puramente político. Weyland cree que el populismo se define mejor como una estrategia política mediante la cual un líder personalista busca o ejerce el poder gubernamental basado en un apoyo directo sin intermediarios ni institucionalidad, desde un gran número de seguidores sin organización. Esta relación directa y personal pasa por alto a las organizaciones intermediarias establecidas o las desinstitucionaliza, para que estas puedan seguir la voluntad de líderes populistas. La mayoría de los seguidores carecen de vínculos institucionalizados con el líder y, por lo tanto, constituyen una masa sin organización en la arena política donde el líder los atrae (aunque pueden participar en organizaciones locales). Un líder carismático gana un amplio, difuso pero intenso apoyo desde una masa muy desorganizada "representando" al pueblo que se siente excluido o marginado de la vida política nacional, y prometiendo rescatarlo de la crisis, las amenazas y los enemigos. El líder hace un llamamiento a la gente para que lo ayude en su esfuerzo heroico por regenerar la nación, combatir los grupos privilegiados y sus intereses especiales, y reformar las instituciones "corruptas" establecidas (Weyland, 2001: 14).

La razón por la que Kurt Weyland define al populismo como una estrategia política se debe, principalmente, a que utiliza este concepto para describir a los líderes populistas que tuvieron un gran número de seguidores y aplicaron una política económica neoliberal en la década de los noventa. Weyland cree que aunque estos líderes tenían masas y políticas sociales y económicas diferentes a las de los populistas clásicos de la primera mitad del siglo XX, como Perón, Cárdenas, Vargas, entre otros, aquellos empleaban las mismas formas o estrategias políticas para adquirir y mantener el poder político.

Algunos académicos señalan que el populismo se define como una estrategia política, en la que, aunque se destaca el papel de los líderes, también surgen problemas. Por un lado, muchos movimientos sociales, como el movimiento religioso y el movimiento milenarista, o la comunidad política han adoptado tácticas políticas similares, pero nunca han sido considerados como populismo; por otro lado, desde el punto de vista etimológico, esta forma de definir ignora al "pueblo", el núcleo del término "populismo"[2].

---

2 Etimológicamente, la palabra populismo proviene del latín "*populus*". Ver: Moffitt (2016: 21).

Recientemente, Benjamin Moffitt publicó un libro de estudios comparativos del populismo. A través del resumen de la literatura sobre el populismo publicada desde 1990, Moffitt (2016) cree que el concepto de populismo en el área de la ciencia política se puede dividir en las cuatro categorías siguientes: (1) una ideología, propuesta por Hills en la década de los cincuenta, cuyo representante de esta categoría es Cas Mudde (2015); (2) una estrategia política, propuesta por Kurt Weyland (2001); (3) un discurso político, propuesto por Kirk Hawkins (2010) y Carlos de la Torre (2010); y (4) un lógico político, propuesto por Ernesto Laclau (2005). Con base en el análisis de las cuatro categorías anteriores, Benjamin Moffitt (2016) propuso que el populismo debe definirse como un estilo político que tiene las tres características siguientes.

Primero, la sociedad se divide en dos sectores antagonistas: el "pueblo" y las "élites". La apelación al "pueblo", que se ve como el verdadero propietario de la soberanía, significa la llamada "corrección política" de oponerse al sistema y a la élite, y también es la muestra de que el populista, el forastero del sistema, realmente entiende lo que piensa el pueblo. Segundo, la vulgarización del comportamiento de los populistas, a quienes no les importan las normas "apropiadas" en la esfera política. Por ejemplo, los populistas usan jergas y juramentos en actividades políticas, hacen declaraciones que violan las palabras políticamente correctas y se visten de manera informal y casual, con el propósito de distinguirse de las élites, que son inhóspitas, racionales, decentes y usan terminologías. Tercero, los populistas adquieren poder al inducir la sensación de catástrofe, desolación y amenazas en la sociedad y, al mismo tiempo, crean un clima de acción decisiva a través de representaciones dramáticas con las que afrontan la crisis. Esta manipulación de la crisis, de la desolación o de la amenaza tiene como objetivo generar desconfianza en los procesos de gestión moderna y de solución política, los cuales son complejos y requieren consulta, investigación, planificación e implementación. Por el contrario, los populistas prefieren acciones rápidas y directas. En el caso de estar ante una crisis, una catástrofe o una amenaza, esta forma de actuar obtiene fácilmente el apoyo del pueblo (Moffitt, 2016: 43-45).

Los casos de estudio de Benjamin Moffitt no están dirigidos solamente a Latinoamérica, sino al mundo, pero los citados sobre América Latina, en particular el populismo de izquierda del siglo XXI en la región, son valiosos para nuestra investigación.

2. LAS RAÍCES HISTÓRICAS Y CULTURALES DEL POPULISMO EN AMÉRICA LATINA

La demanda intensa de los intelectuales rusos sobre la propiedad equitativa de la tierra y los comportamientos radicales de los campesinos estadounidenses del suroeste –que intentaban controlar el

gobierno local– son considerados como la primera generación del populismo (Yu, 1997). Aunque las circunstancias en que se generaron eran diferentes, tanto en Rusia como en Estados Unidos el populismo se originó en las áreas rurales (aunque sus líderes podían provenir de las ciudades) como un movimiento de campesinos para defender sus propios derechos e intereses frente al impacto de la modernización. A diferencia de estos dos países, el movimiento populista en Latinoamérica, que surgió en las ciudades, fue un movimiento político urbano que se originó en la resistencia a la autoridad; una "revolución metropolitana" de fines del siglo XIX.

Las ciudades de América Latina durante el período colonial no solo fueron centros administrativos, sino también entidades sociales con características de ciudades europeas, las cuales heredaron las leyes municipales de España y Portugal basadas en tres tipos de justicias tradicionales: las tradiciones comunitarias, las hereditarias y la ley natural. Las tradiciones comunitarias les dieron a los cristianos el derecho de defender sus vidas y propiedades, y de establecer pueblos y lugares de culto; según las tradiciones hereditarias, el rey o su agente otorgaba derechos a los habitantes a cambio de su lealtad; de acuerdo con la voluntad de Dios, todo el reino cristiano estaba regulado por la ley natural, para prevenir que sus habitantes sufrieran de la tiranía y proteger sus derechos de búsqueda de la justicia y la vida moral. Existe una contradicción fundamental inherente en estas leyes, es decir, un conflicto entre la autoridad del rey y los derechos de la cuidad. Algunos académicos argumentan que este conflicto refleja la distinción tradicional entre ciudades del este y del oeste; en gran medida las del oeste eran autónomas.

En el siglo XVII, con la decadencia de la metrópoli, las colonias americanas de España y Portugal se volvieron más autónomas. Un famoso dicho refleja el principio universal de no respeto a las instrucciones del rey: "Se acata, pero no se cumple". En muchos lugares, la élite local abiertamente colocó sus propios intereses por encima de los del rey. El contrabando, la proliferación de industrias manufactureras ilícitas y la prevalencia de la evasión fiscal se convirtieron en la señal del aumento de la autonomía colonial en el siglo XVII. En el siglo XVIII, las reformas borbónicas en España y las reformas pombalinas en Portugal debilitaron severamente la soberanía local de las colonias y, en cierta medida, provocaron el movimiento independentista de las colonias a principio del siglo XIX. En las colonias americanas, la autonomía urbana se reflejaba en la gestión interna de la ciudad.

En términos de gestión interna de la ciudad, de acuerdo con las tradiciones comunitarias y hereditarias, la autoridad pública estaba por encima de los derechos individuales, y la doctrina de la comuni-

dad de los pueblos prevalecía en aquellos lugares. Los comerciantes minoristas y de artesanía se manejaban estrictamente a fin de proteger las necesidades de los residentes locales. Para proteger los intereses de la comunidad, el comercio y el empleo en casi todas las ciudades debían tener una licencia. Otra característica de las ciudades coloniales era la solidaridad social. Esto significa que todos, no importa cuán pobre uno era, tenían su propia posición. Aunque la desigualdad social se aceptaba, era importante la caridad y el cuidado hacia los oprimidos, que era una responsabilidad ineludible para la Iglesia y los ricos. En América Latina, hasta principios del siglo XX, la herencia colonial tuvo un profundo impacto y proporcionó a los populistas una tradición histórica a la cual acudir (Conniff, 1982: 7-9).

A principios del siglo XX, con el desarrollo del capitalismo, se produjo una "revolución metropolitana" en el mundo occidental, la cual cambió profundamente las condiciones de vida. En América Latina, el crecimiento económico impulsado desde finales del siglo XIX por la exportación de productos primarios contribuyó en gran medida al proceso de urbanización. El aumento de los ingresos de las exportaciones proporcionó fondos para la construcción de infraestructura urbana. Las capitales y ciudades portuarias de algunos países llegaron a ser verdaderas metrópolis, como Río de Janeiro, Buenos Aires, Lima, Caracas, Santiago, Ciudad de México, Bogotá, entre otras (Conniff, 1999: 8). Un gran número de personas llegaron a las ciudades desde las zonas rurales u otros países. La urbanización promovió la reunión e interacción de los pueblos y elevó las expectativas de participación en la toma de decisiones públicas y la reducción de las desigualdades. Al mismo tiempo, la "revolución metropolitana" también afectó la autonomía urbana, los derechos públicos y la solidaridad social. En aquel momento, en Francia, el barón Georges-Eugène Haussmann (1809-1891) tomó el timón de París durante el segundo imperio y presidió la construcción de magníficos edificios para resaltar la grandeza imperial, a la vez que mejoró la infraestructura urbana y utilizó policías bien entrenados para controlar al pueblo.

La influencia del barón Haussmann en América Latina fue muy clara. Ciudades como Río de Janeiro, Ciudad de México, Caracas y Buenos Aires siguieron sus reformas, lo que resultó en el rápido surgimiento de la tiranía urbana en América Latina a fines del siglo XIX. La autonomía urbana, que originalmente se reflejó en el sistema judicial, como las asambleas municipales, elecciones y gestiones industriales, fue pisoteada sin piedad por los oligarcas urbanos y los derechos urbanos casi se perdieron.

La revolución metropolitana también golpeó la tradición de la solidaridad social. A fines del siglo XIX, el positivismo, el escepticis-

mo y el darwinismo social se convirtieron en las ideologías dominantes de la clase alta, e incluso algunas clases medias renunciaron a su responsabilidad social con los pobres, enfermos, analfabetos y discapacitados para su propio beneficio. En este contexto, cómo integrar estos estratos sociales marginados en la comunidad social y prevenir disturbios sociales violentos se convirtió en un problema de atención para algunos intelectuales.

A principios del siglo XX, los intelectuales, la clase media e incluso algunos grupos de élite comenzaron a protestar contra la oligarquía. Tales protestas a veces se manifestaban en acciones violentas, como la Revolución mexicana, pero más en campañas de reforma electoral urbana que proporcionaron un escenario para el populismo temprano. Como Michael L. Conniff (1982: 4) indica, "sin el desarrollo urbano del siglo XIX, el populismo del siglo XX no habría surgido". El contexto en el que emergieron serios conflictos entre el debilitamiento de derechos económicos y políticos del pueblo y la esperanza de mejor calidad de vida provocada por la urbanización proporcionó el terreno para el surgimiento del populismo. Se puede decir que el populismo fue un movimiento de protesta contra aquellas fuerzas que obstaculizaban la representación democrática, la movilidad social y la esperanza de una mejor calidad de vida. La mayoría de los primeros movimientos populistas en Latinoamérica se incorporaron al movimiento de reforma urbana. Pedro Ernesto Batista, alcalde de Río de Janeiro (1931-1936) y Adhemar de Barros, alcalde de San Pablo (1938-1941), fueron ejemplos tempranos de populistas brasileños[3]. El populista peruano Guillermo Billinghurst, que cuando sirvió como alcalde de Lima en 1909 respaldó y promovió una reforma urbana, ganó un amplio apoyo popular y fue elegido presidente en 1921 (Blanchard, 1977: 251-273).

El populismo latinoamericano se deriva no solo de la tradición histórica de la autonomía urbana durante el período colonial, sino también de sus orígenes culturales –a los que los académicos prestan poca atención–, uno de los cuales es el impacto del krausismo sobre el populismo temprano en América Latina. A fines del siglo XIX, una doctrina liberal que se originó principalmente en los escritos de Karl Christian Friedrich Krause (1781-1832), quen era un filósofo alemán poco conocido, se extendió de España a Sudamérica. Krause afirmó que la filosofía que él mismo fundó había resuelto algunas de las contradicciones en los escritos de Hegel y Kant. En la década de los cuarenta del siglo XIX, un metafísico español tradujo el trabajo de Krause al castellano y lo presentó a los intelectuales españoles, que interpretaron el krausismo como una filosofía idealista. Según este

3 Ver: French (1988: 1-43).

pensamiento filosófico, Dios significa la conciencia, quien incorpora al hombre y al universo en un panteísmo, y se cree que el hombre y la sociedad se forman de acuerdo con la imagen de Dios. Por lo tanto, a medida que la sociedad se integra más estrechamente, el hombre se vuelve cada vez más parte de Dios.

Este credo se convirtió en la doctrina no oficial de los republicanos españoles y en el liberalismo, que era el pensamiento predominante en aquel momento en la Universidad de Madrid. Como un vago humanismo religioso, el krausismo se extendió a Latinoamérica a fines del siglo XIX, afectó a jóvenes intelectuales y líderes políticos, y proporcionó ideas a aquellos reformistas que intentaban expresar su idealismo secular consistente con la conciencia social. A los ojos de los moderados en América Latina, el krausismo correspondía más a las necesidades reales de sí mismo, en comparación con el positivismo burdo, destructivo y materialista (Conniff, 1999: 194).

A principios del siglo XX, el krausismo no solo influyó en los intelectuales latinoamericanos, sino también en algunos líderes políticos. El escritor uruguayo José Enrique Rodó aceptó el krausismo, cuyo pensamiento inspiró a una generación en la región del Río de la Plata, por ejemplo, al exlíder del Partido Colorado y populista uruguayo José Batlle y Ordóñez, a los jóvenes seguidores del líder revolucionario mexicano Francisco Madero, al líder populista argentino y también conocido como un "perfecto krausista" Hipólito Yrigoyen, y al peruano Manuel González Prada, cuyo pensamiento ingresó en la arena política a través de su admirador Víctor Raúl Haya de la Torre. Bajo la influencia del krausismo, los primeros populistas latinoamericanos se vieron a sí mismos como fuentes de paternidad, autoridad moral, estabilidad social, orden y armonía. Sus vagas ideas de reformismo social, responsabilidad personal y solidaridad social se reflejan en el programa presocialista del populismo temprano. Además, elementos como valorar la educación, la tolerancia religiosa y el respeto a las mujeres también son consistentes con la doctrina del krausismo (Conniff, 1999: 195-196).

3. LA TENACIDAD HISTÓRICA DEL POPULISMO EN AMÉRICA LATINA

Desde el siglo XX hasta comienzos del siglo XXI, el populismo perduró en la arena política de América Latina. Subió y bajó varias veces. A pesar de la represión de los militares de derecha, de las sanciones de Estados Unidos y de las acusaciones de académicos especializados en economía y políticos occidentales, los populistas aún son capaces de movilizar masas populares y ganar elecciones, lo que demuestra su increíble tenacidad histórica. En líneas generales, hubo cuatro olas populistas en la región.

La primera ola apareció a principios del siglo XX. Grupos emergentes como los trabajadores urbanos, la nueva clase media y los pobres urbanos, que surgieron en el contexto del crecimiento económico de importaciones y exportaciones y los cambios sociales, y grupos tradicionales como campesinos e indígenas, que sufrieron la modernidad, expresaron audazmente sus propias aspiraciones y demandas y desafiaron el monopolio de la clase alta. Durante este periodo surgió el populismo latinoamericano, que tuvo una influencia relevante en los países del Cono Sur donde había grandes ciudades, alta tasa de alfabetización y mayor prosperidad en las exportaciones. Entre los primeros populistas figuran Arturo Alessandri (presidente de Chile, 1920-1925), Hipólito Yrigoyen (presidente de Argentina, 1916-1922), José Batlle y Ordóñez (presidente de Uruguay, 1903-1907 y 1911-1915) y Guillermo Billinghurst (presidente de Perú, 1912-1914) (*Cf.* Dornbusch y Edwards, 1991: 38). El tema principal de esta ola populista fue la reforma social. Aunque los populistas eran moderados y conservadores, las reformas promovieron irreversiblemente la transición de la oligarquía a la política popular.

La segunda ola populista comenzó en las décadas de los treinta y cuarenta. Frente la crisis económica mundial de los años treinta, la economía de exportación de productos primarios en América Latina entró en crisis y los principales países comenzaron a implementar la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. Con el progreso de la industrialización y el crecimiento de la burguesía industrial y la clase obrera, el populismo se convirtió gradualmente en una tendencia principal dentro de la política latinoamericana. La nueva alianza de élites industriales y obreros desafió los intereses de los oligarcas, que dominaban la agricultura y las tierras (Skidmore y Smith, 2005: 55). Entre los populistas de este período figuran Lázaro Cárdenas (presidente de México, 1934-1940), Juan Domingo Perón (presidente de Argentina, 1946-1955 y 1973-1974), José María Velasco (presidente de Ecuador, 1944-1947), el peruano Víctor Raúl Haya de la Torre (fundador de la Alianza Popular Revolucionaria Americana, APRA) y Víctor Paz Estenssoro (presidente de Bolivia, 1952-1956 y 1960-1964). Se trataba de una era de nacionalismo y desarrollismo, cuya tendencia principal incluía la industrialización, la redistribución del ingreso y la movilización popular en la participación política. Para la década de los cincuenta, el populismo había tenido un profundo impacto en América Latina: debilitó la fuerza política de la oligarquía tradicional, promovió el desarrollo industrial y estimuló la movilización y el crecimiento del consumo de masas (Malloy 1977: 15).

La tercera ola apareció en la década de los noventa. A fines de 1980, algunos populistas de derecha llegaron al poder e implementa-

ron reformas económicas neoliberales, como los presidentes Carlos Menem (Argentina), Fernando Collor de Mello (Brasil) y Alberto Fujimori (Perú), los cuales son considerados como representantes del populismo neoliberal, a diferencia del nuevo populismo en Europa. Este es un tipo especial de fenómeno político que surge en graves situaciones de deudas y crisis económica.

La cuarta ola apareció a principios del siglo XXI, con populistas como Hugo Chávez (Venezuela), Rafael Correa (Ecuador) y Evo Morales (Bolivia), los cuales se opusieron al neoliberalismo y la globalización, y abogaban por la intervención del Estado en la economía, la nacionalización de los recursos naturales y la expansión del gasto en bienestar social, educación y salud. Esta ola populista de izquierda continuó, en cierto sentido, algunas políticas de la segunda ola populista.

El populismo es un fenómeno político global que no es exclusivo de América Latina. Sin embargo, vale la pena señalar que el movimiento populista en América Latina tiene un mayor impulso y una frecuencia más alta que otras regiones. ¿Qué hace que esta región tenga una tierra fértil en la que el populismo madure tan frecuente y fuertemente?

La premisa del populismo es que hay un gran número de personas descontentas con la realidad, las cuales no se sienten representadas por los partidos políticos y a quienes el actual sistema político no proporciona un medio legal para expresar sus demandas. En este contexto, estas personas no organizadas pueden ser fácilmente atraídas y movilizadas por líderes carismáticos, que provienen de fuera del sistema político, y desafiar al sistema político existente.

Si el sistema de partidos políticos es maduro e inclusivo la movilización populista será difícil de lograr, porque en tales circunstancias la mayoría de los ciudadanos no votará por las cualidades de un líder, sino por la pertenencia y lealtad a un partido político, lo que generará que los candidatos de fuera del sistema tengan menos oportunidades. En otras palabras, un sistema de partidos políticos fuerte e inclusivo es el prerrequisito importante para contener el populismo. Además, en una sociedad bien desarrollada y bien organizada, la movilización populista difícilmente puede llevarse a cabo. La autoconstrucción de organizaciones representativas en la sociedad civil puede crear condiciones para que los ciudadanos expresen sus demandas y defiendan sus propios intereses. En tales sociedades, los ciudadanos pueden movilizarse políticamente de abajo hacia arriba, son menos propensos a sacrificar su autonomía política o a entregar su libertad de expresión a un líder carismático.

La práctica populista latinoamericana ha demostrado completamente este fenómeno. El populismo floreció precisamente cuando el

sistema de representación política, representado por el sistema de partidos, estaba en decadencia. Por ejemplo, la crisis económica global de los años treinta llevó a la recesión a las exportaciones de productos primarios. Las condiciones sociales y políticas modificadas por la industrialización y la urbanización, que habían impulsado la estrategia de la industrialización por sustitución de importaciones, hicieron expandir rápidamente la clase media y la clase trabajadora, mientras que los partidos políticos que representaban a la tradición terrateniente y la oligarquía encontraban dificultades en expresar sus intereses.

Por un lado, la población urbana estaba libre del control social patriarcal y, por otro lado, aún no se había integrado a un sistema inclusivo de partidos políticos, mientras que las organizaciones laborales recién nacidas todavía estaban en etapa de incubación. Por lo tanto, estas crearon la base de masas para el ascenso de líderes populistas como Perón, Cárdenas, Vargas, Haya de la Torre, entre otros. Estos populistas movilizaron a la población de arriba abajo, a través de promesas como la inclusión política, la organización social y la mejora de las condiciones económicas, y desafiaron a la oligarquía tradicional. Una vez que llegaron al poder, tomaron medidas para expandir la intervención del Estado en la economía, promover la industrialización, restringir la inversión extranjera, mediar en las relaciones laborales y ampliar el bienestar social.

En la década de los ochenta, la crisis de la deuda y la hiperinflación destruyeron el patrón del intervencionismo estatal y abrieron el camino para la liberalización de los mercados y las reformas neoliberales. El movimiento obrero fue severamente debilitado, el número de sindicatos se desplomó y el número de trabajadores informales aumentó sustancialmente. Frente a la grave crisis económica, el sistema de partidos políticos también fue severamente golpeado y destrozado. Bajo tales circunstancias, los líderes populistas, ya sea el populismo neoliberal o el de izquierda, volvieron a surgir en la arena política de América Latina. Cabe destacar que el populismo no apareció en los países donde el sistema de partidos era relativamente maduro y podía adaptarse a los cambios en la nueva situación económica y social, como Costa Rica y Chile. Por el contrario, en los países donde el sistema de partidos estaba deteriorado y dividido, como en Venezuela, el populismo se alzó rápidamente.

Además de los factores políticos, la tenacidad populista en América Latina también está estrechamente relacionada con factores socioeconómicos. La desigualdad en las distribuciones del ingreso y la frecuente crisis de la economía hacen que la agitación propagandista populista obtenga repuestas fáciles en gran escala. Debido a la grave desigualdad social, los populistas han conseguido apoyo electoral

a través de la proposición de mejoras en la distribución del ingreso. Cuando llegan al poder, a menudo implementan políticas fiscales expansivas y amplían la distribución para mantener su poder. Debido a la influencia de la estructura socioeconómica y el modelo de desarrollo, numerosas crisis económicas tuvieron lugar en aquella región durante el proceso de modernización en el siglo XX. Al igual que en el resto del mundo, el momento de la crisis también es el momento de surgimiento del populismo, en el que el pueblo está decepcionado de los partidos tradicionales y tiende a depositar sus esperanzas en populistas que poseen carisma personal, emprenden acciones decididas y tienen un estilo poco convencional.

4. POPULISMO Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Los académicos tienen perspectivas completamente diferentes sobre la relación entre el populismo y la democracia. Una de ellas sostiene que el populismo, que es una anomalía producto de la decadencia o enfermedad social, es el enemigo o un estado anormal de la democracia; por lo tanto, el populismo es una "fuerza externa peligrosa de la democracia" o una regresión a formas políticas antiguas y obsoletas. Esta perspectiva prevalece no solo en los estudios sobre el populismo de derecha en Europa, sino también en los de Latinoamérica (Moffitt, 2016: 135).

Gino Germani consideró al peronismo como una forma de autoritarismo de la clase trabajadora. Algunos ven en Alberto Fujimori y Hugo Chávez a representantes del autoritarismo competitivo (Levitsky y Way, 2002: 51-65). Igualmente, Javier Corrales señala que en Venezuela la concentración del poder en manos del Ejecutivo erosiona la autonomía de los departamentos de supervisión y control, reprime la libertad de expresión, aumenta los costos de la oposición y muestra poco interés en garantizar la pluralidad política (De la Torre y Arnson, 2013b: 33-34).

Otra perspectiva, por el contrario, considera que el populismo es una fuerza beneficiosa y un elemento central para el sistema democrático. Ernesto Laclau argumenta que la democracia extrema es siempre populista, porque la construcción del pueblo es la condición necesaria para el funcionamiento de un sistema democrático. Sin populismo no habrá pueblo y sin pueblo no habrá democracia. Para expresar su apoyo al populismo, Laclau visitó Bolivia, Ecuador y Venezuela por invitación de Evo Morales, Rafael Correa y Hugo Chávez, respectivamente.

Otros académicos son más discretos. Por ejemplo, Barry Cannon elogió algunos elementos del plan populista de Chávez como una enmienda efectiva y comprensible al sistema de partidos políticos que

se derrumbaba en Venezuela, pero también expresó su preocupación de que la tendencia populista de Chávez llevase al clientelismo y la corrupción. Paul Piccone también sostuvo que el populismo es una manera de criticar el liberalismo y un medio eficaz de dar a los ciudadanos el derecho de autonomía municipal, pero también es un posible peligro para la vulneración de los intereses de las minorías (Moffitt, 2016: 137-138).

De hecho, la relación entre el populismo y la democracia es compleja y es difícil llegar a la conclusión de que el populismo es "democrático" o "antidemocrático". Por ejemplo, desde el punto de vista de la independencia de poderes y la protección del derecho de las minorías, el chavismo es antidemocrático; pero si lo consideramos desde la perspectiva de la igualdad e inclusión política, el chavismo es favorable a la democracia. Para responder esta pregunta, debemos investigar cuáles son los factores del populismo favorables a la democracia y cuáles son los desfavorables. Al mismo tiempo, debemos reflexionar sobre nuestra compresión de "democracia".

4.1 FACTORES DEL POPULISMO FAVORABLES PARA LA DEMOCRACIA

En primer lugar, los populistas incorporan grupos sociales excluidos de la participación política bajo el término de "pueblo", convirtiéndolos en participantes legales y, como resultado, cambiando el contexto de la competencia política. Para cumplir con la voluntad del pueblo, los primeros populistas, José Batlle y Ordóñez, Hipólito Yrigoyen y Arturo Alessandri, consideraron como su objetivo la realización de elecciones libres, ya que estas nunca antes habían existido. Sus eslóganes mostraban la firme determinación de luchar por elecciones libres. El eslogan de Yrigoyen era "jamás transigir hasta que se celebre una elección limpia", el de Francisco Madero era "sufragio efectivo, no reelección" y el de Batlle era "no más negocios". Sin elecciones libres y justas sería imposible para estos líderes populistas y muchos otros candidatos llegar al poder.

Una vez que se celebraron elecciones libres y justas, los populistas extendieron el derecho al voto a la mujer y los jóvenes. En las décadas de los cincuenta y sesenta, los populistas promovieron la reforma electoral, como el uso de papeletas simples, secretas y unificadas. Al mismo tiempo, establecieron un comité judicial independiente para supervisar las elecciones y confirmar los resultados electorales. Para las décadas de los setenta y ochenta, en términos generales, los países de América Latina habían alcanzado el sufragio universal. En la mayoría de países, las personas mayores de 18 años habían obtenido el derecho al voto. En Brasil, la edad para votar se redujo hasta los 16 y también se otorgó ese derecho a los analfabetos (Conniff, 1999: 17).

En el siglo XXI, la nueva generación de populistas continuó extendiendo el alcance de la participación política. Evo Morales propuso un concepto inclusivo de "pueblo", que abarca no solo a las personas de raza mestiza urbana que están descontentas con la realidad, sino también a los pueblos indígenas. En Venezuela, Hugo Chávez logró establecer el concepto de "democracia popular". Según Chávez, el "pueblo" debe incluir a grupos que viven al margen de la sociedad civil. La nueva generación de populistas no solo representaba a estos grupos marginados, sino que adoptó su vestimenta y lenguaje para demostrar su sinceridad y cercanía con el pueblo. Por ejemplo, Morales nunca se vistió de traje formal, sino con la tradicional chompa de alpaca boliviana; mientras que Chávez llevaba ropa deportiva y aparecía cantando y bailando animadamente (Moffitt, 2016: 143). A través de estos comportamientos simbólicos, los populistas trataron de incluir legalmente a los grupos marginados en los campos político y cultural.

En segundo lugar, mediante la exposición de la corrupción y contubernio de las élites y la defensa de la soberanía del "pueblo" en nombre de la democracia, el populismo reveló efectivamente las barreras funcionales o los desequilibrios de las instituciones democráticas modernas. Por lo tanto, el populismo en América Latina también puede entenderse como una reacción y una negación al sistema "democrático" hueco, corrupto y excluyente. En tal entorno institucional es obviamente razonable que los populistas pidan una mayor responsabilidad en la representación política de los votantes. En términos más generales, los populistas se enfrentan a la "crisis política de la democracia liberal", porque los votantes sienten que sus representantes no pueden actuar de acuerdo con los mensajes que expresan en sus votos, protestas u otras formas de movilización (Moffitt, 2016: 144).

4.2 FACTORES DEL POPULISMO DESFAVORABLES PARA LA DEMOCRACIA

En primer lugar, sin un "otro" que se defina como un enemigo, no tendría sentido que el populismo recurriera al "pueblo". Esto se debe a que, dentro del populismo, el "pueblo" no representa a todos los miembros de una comunidad política, sino que una parte de la comunidad representa a toda. En este proceso, el populismo excluye a algunos grupos del "pueblo", bajo la conclusión de que son "ilegales" y no forman parte de la comunidad. Por lo tanto, aunque el populismo incluye al "pueblo" en la democracia, este tipo de inclusión se hace a expensas de la exclusión de otros. Evo Morales excluyó al sector empresarial de la sociedad boliviana y etiquetó a los medios de comunicación críticos con el Gobierno como "herramientas neoliberales". Hugo Chávez se negó a brindar seguridad social a los seguidores de la oposición, acusándolos de "formar una alianza con

el diablo". Por eso, aunque los populistas promueven en gran medida la renovación de los sistemas democráticos, son repulsivos y amenazan el pluralismo político.

En este sentido, Slavoj Zizek hizo un análisis profundo: en el concepto del populismo, "un enemigo se exterioriza y es encarnado como una entidad ontológica (incluso si la entidad es un fantasma); solo al eliminarlo podemos restaurar el equilibrio y la justicia". De esta forma, el populismo ignora al enemigo "verdadero", dado que el problema con el "pueblo" ya no es un tema complicado como el crecimiento implacable del capitalismo moderno, la globalización, los desequilibrios estructurales, el sexo, el racismo y la pobreza, sino una cierta "élite", un enemigo que se convierte en una amenaza, en sinónimo de maldad y peligro. Al tomar tal chivo expiatorio, el populismo se niega a enfrentar realidades políticas y sociales complejas; por el contrario, al explicarlo todo mediante una teoría de la conspiración, un "otro" o una élite es "el único representante detrás de todas las amenazas al pueblo" (Zizek, 2006: 556).

En segundo lugar, el rechazo del populismo hacia la complejidad también se refleja en el mito de que el "pueblo" es homogéneo y unificado. El populismo se niega a reconocer las diferencias y discrepancias dentro del "pueblo", y puede decirse que el populismo es un reto al pluralismo. Hoy en día, el flujo de capitales en el mundo, la inmigración y el desarrollo de organizaciones transfronterizas y transnacionales han hecho que la comunidad política sea más diversa y compleja. Negarse a reconocer tal diversificación es ignorar la realidad de la sociedad moderna.

En tercer lugar, la personalización extrema del populismo también es incompatible con la democracia. El populismo se sirve de un líder para representar y reflejar las aspiraciones y voces del "pueblo". El "pueblo" está unido bajo un líder populista, quien no solo es el representante del "pueblo", sino también la persona que realmente entiende las necesidades del "pueblo" y es la verdadera encarnación de la soberanía popular. Esta situación conlleva dos consecuencias graves: una es la estricta dicotomía en el campo político y la otra es que el poder político es monopolizado por los líderes.

En el primer caso, la comunidad política se divide en dos campos que apoyan o se oponen al líder, es decir los amigos y los enemigos. En Argentina, el peronismo y el antiperonismo están en el centro de las discrepancias políticas; en Venezuela, el chavismo y el antichavismo son las diferencias centrales, incluso después de la muerte de Hugo Chávez. La razón por la que los líderes monopolizan el poder político es que se cree que los líderes populistas siempre tienen la razón. Si el líder representa al "pueblo" y es la encarnación del "pueblo", y el

"pueblo" siempre tiene la razón, el líder populista naturalmente tendrá siempre la razón. De esta manera, nadie puede cuestionar el otorgamiento de un poder cada vez mayor a los líderes populistas porque significa dar más poder al "pueblo". Pero, en realidad, algunos líderes populistas, basados en esta lógica, abusan de su poder y recurren al autoritarismo político (Moffitt, 2016: 147-148).

Los líderes populistas que ganan la gran mayoría de votos del pueblo no organizado tienden a verse a sí mismos como la encarnación del pueblo. Como *outsiders* y antisistemas, los populistas no están satisfechos con las restricciones que les impone el sistema democrático actual, y sus acciones para promover la "voluntad del pueblo" se ven obstaculizadas. Para ellos, la oposición que busca el respeto de los principios legales y la independencia de la justicia y del Parlamento es el remanente de un sistema político y puede ser eludido o erradicado en nombre de la reforma política.

Los conflictos entre los líderes populistas y los Parlamentos son particularmente comunes en América Latina, ya que la gran mayoría de los populistas no tienen un partido fuerte detrás de ellos para ganar una mayoría parlamentaria. Fujimori, Collor de Mello y Chávez fueron limitados por una oposición que ocupaba la mayoría de escaños en el Parlamento. Bajo tales circunstancias, los líderes populistas a menudo gobiernan recurriendo a leyes o cambiando las reglas del sistema. En Argentina, por ejemplo, Menem designó a sus propios compinches en la Corte Suprema y reformó la Constitución para hacerse reelegir. En Perú, Fujimori lanzó un "golpe presidencial" con el apoyo militar, suspendió la Constitución, limpió los departamentos judiciales, y cerró los gobiernos regionales y el Parlamento controlado por la oposición. A través de la reestructuración política se crearon un Parlamento manso y una Constitución que centralizó el poder en manos del presidente y legalizó la reelección de Fujimori. Para permitir su tercera reelección, Fujimori ignoró los principios y procedimientos de la democracia, y despidió a los miembros del Tribunal Constitucional que dictaminaron que su candidatura era inconstitucional. Un referéndum al respecto fue desestimado. El Jurado Nacional de Elecciones fue intervenido y ocupado por sus secuaces. Un nuevo partido oficial fue registrado mediante engaños, el candidato de la oposición recibió agresiones, y los periódicos y la televisión se convirtieron en una herramienta electoral.

En Venezuela, Hugo Chávez se valió de un referéndum fuera de la Constitución y creó la Asamblea Constituyente, que fue ocupada mayoritariamente por sus seguidores (94%), y anunció la restauración de la democracia venezolana, la limpieza de los tribunales, la redacción de una nueva Constitución, el cierre del Parlamento y la

organización de nuevas elecciones. Los populistas a menudo usan el referéndum para legitimar sus propios cambios institucionales. Sin embargo, si las reglas básicas del juego son cambiadas libremente, la democracia inevitablemente se debilita. Cuando el referéndum es utilizado para vulnerar la supervisión constitucional del Poder Ejecutivo, el peligro de una concentración excesiva del poder y la violación de los derechos de las minorías son inevitables. En tales circunstancias, la oposición acusa inevitablemente al Gobierno de inconstitucionalidad. La competencia entre el Gobierno y la oposición pasa de la disputa de cargos públicos a la de instituciones. En tal ambiente de pugna, por supuesto, la consolidación del sistema democrático no se puede lograr.

4.3 LA COMPLEJA CONTRADICCIÓN ENTRE POPULISMO Y DEMOCRACIA

Como se mencionó anteriormente, el populismo tiene tanto un atributo democrático como uno antidemocrático. Estos atributos se manifiestan de manera diferente en distintas circunstancias; a menudo funcionan simultáneamente y uno choca contra el otro. El populismo a veces expande la participación democrática de manera antidemocrática y en ocasiones socava el proceso democrático en nombre de la democracia. Para comprender esta contradicción es necesario reflexionar sobre el significado de la democracia.

Según Carlos de la Torre, existen diferentes tradiciones democráticas: la democracia liberal destaca el diseño de procedimientos sobre la libertad individual, el pluralismo, el proceso competitivo, la responsabilidad y el equilibrio, y la supervisión entre diferentes departamentos gubernamentales; mientras que la democracia populista trata de establecer una política en el conflicto ético y moral entre el pueblo y los oligarcas, persigue una forma directa de representación e interpreta la democracia como la ocupación del espacio público, en nombre del líder, de las personas marginadas. Algunos estudiosos piensan que la democracia liberal puede contener otras tradiciones, pero otros argumentan que el modelo democrático liberal no refleja directamente la soberanía del pueblo ni es una verdadera representación democrática.

El modelo democrático puede promover la participación democrática y la toma de decisiones en los asuntos públicos. La democracia liberal sostiene que en una sociedad repleta de intereses múltiples, las aspiraciones del pueblo no están unificadas ni son unánimes, mientras que el populismo cree que el pueblo tiene una sola aspiración común. La democracia liberal enfatiza el pluralismo y los derechos civiles, mientras que la democracia populista enfatiza la soberanía y la igualdad (De la Torre, 2010: viii-ix).

Según la politóloga Margaret Canovan, la democracia tiene dos significados: uno es el pragmatismo y el otro es la redención. Desde el punto de vista pragmático, dados los diversos intereses del pueblo, la democracia moderna adopta un sistema complejo que nos permite coexistir pacíficamente con otros; sin embargo, la democracia no debe limitarse a esto, sino que también debe proporcionar al pueblo una "visión redentora" en la que el "pueblo" es el salvador y obtiene una esperanza de salvación a través de la política (Canovan, 2005: 89-90; citada en De la Torre y Arnson, 2013b: 34-35). Según Canovan, el "pueblo" no es únicamente la fuente de legitimidad política, sino también la promesa de redención de la opresión, la corrupción y la banalidad (Canovan, 2005: 89-90; citada en De la Torre, 2010: x).

La tensión interna entre estos dos aspectos de la democracia es exactamente la raíz del populismo en América Latina. Para los populistas, la democracia no es tolerancia y compromiso, sino una "política sobre la voluntad del pueblo" y un campo en el que el pueblo expresa directamente su soberanía sin intermediarios. Por eso, el concepto de democracia preconizado por los populistas en aquella región se basa más en la inclusión del pueblo en la esfera política a través de la reunión pública y las formas semiprotocolares, con menor énfasis en la forma de participación política institucionalizada. Esto se debe a que los populistas afirman que representan al "pueblo", y que las aspiraciones del "pueblo" no han sido expresadas por los canales institucionalizados. Por lo tanto, el sistema populista reemplaza las formas tradicionales de prudencia política con el referéndum (De la Torre y Arnson, 2013b: 35).

CONCLUSIONES

El populismo en América Latina es un fenómeno histórico extremadamente complejo, que tiene profundas raíces y tradiciones históricas, mientras poco a poco van cambiando las realidades económicas y políticas. Debido al desequilibrio de la estructura económica, el sistema político imperfecto, la alta desigualdad social y la cultura política tradicional, el populismo persiste en la historia latinoamericana y es posible que sus pasos vuelvan a resonar en el futuro. Las raíces históricas, el proceso de desarrollo y la tendencia futura del populismo merecen una atención constante y un mayor estudio.

BIBLIOGRAFÍA

Blanchard, P. 1977 "A Populist Precursor: Guillermo Billinghurst" en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 9, N° 2: 251-273.

Canovan, M. 2005 *The People* (Cambridge: Polity Press).

Conniff, M. L. 1982 "Introduction: Toward a Comparative Definition

of Populism" en Conniff, M. L. (ed.) *Latin American Populism in Comparative Perspective* (Albuquerque: University of New Mexico Press).

Conniff, M. L. (ed.) 1999 *Populism in Latin América* (Albuquerque / Tuscaloosa: University of Alabama Press).

De la Torre, C. 2010 *Populist Seduction in Latin América* (Athens: Ohio University Press).

De la Torre, C. y Arnson, C. J. 2013a "Introduction: The Evolution of Latin American Populism and the Debate over its Meaning" en De la Torre, C. y Arnson, C. J. (eds.) *Latin American Populism in the Twenty-First Century* (Baltimore: The J. Hopkins University Press).

De la Torre, C. y Arnson, C. J. (eds.) 2013b *Latin American Populism in the Twenty-First Century* (Baltimore: The J. Hopkins University Press).

Dornbusch, R. y Edwards, S. (eds.) 1991 *The Macroeconomics of Populism in Latin America* (Chicago: University of Chicago Press).

Drake, P. W. 1982 "Conclusion: Requiem for Populism?" en Conniff, M. L. (ed.) *Latin American Populism in Comparative Perspective* (Albuquerque: University of New Mexico Press).

French, J. D. 1988 "Workers and the Rise of Adhemarista Populism in Sao Paulo, Brazil, 1945-47" en *Hispanic American Historical Review*, Vol. 68, N° 1: 1-43.

Hawkins, K. A. 2010 *Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press).

Laclau, E. 2005 *On Populist Reason* (Londres: Verso).

Levitsky, S. y Way, L. A. 2002 "The Rise of Competitive Authoritarianism" en *Journal of Democracy*, Vol. 13, N° 2: 51-65.

Malloy, J. (ed.) 1977 *Authoritarianism and Corporatism in Latin América* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).

Menéndez-Carrión, A. 1992 "El populismo en el Ecuador" en Juan Paz y Miño, J. (ed.) *Populismo* (Quito: ILDIS).

Moffitt, B. 2016 *The Global Rise of Populism: Performance, Political Style and Representation* (Stanford: Stanford University Press).

Mudde, C. 2015 "Conclusion: Some Further Thoughts on Populism" en De la Torre, C. (ed.) *The Promise and Perils of Populism* (Lexington: University Press of Kentucky).

Mudde, C. y Rovira Kaltwasser, C. (eds.) 2012 *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?* (Cambridge: Cambridge University Press).

Mudde, C. y Rovira Kaltwasser, C. 2013 "Inclusionary versus Exclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America" en *Government and Opposition*, Vol. 48, N° 2.

Quintero, R. 1980 *El mito del populismo en el Ecuador* (Quito: FLASCO).

Roxborough, I. 1984 "Unity and Diversity in Latin American History" en *Journal of Latin American Studies*, N° 16: 14.

Skidmore, T. E. y Smith, P. H. 2005 *Modern Latin America*, (Nueva York: Oxford University Press) Sexta Edición.

Weyland, K. 2001 "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics" en *Comparative Politics*, Vol. 34, N° 1: 14.

Yu, K. 1997 "El populismo en la modernización" en *Revista china de Estrategia y Administración*, N° 88.

Zizek, S. 2006 "Against the Populist Temptation" en *Critical Inquiry*, Vol. 32, N° 3: 556.

Yang Jianmin*

EL FENÓMENO DE LA IZQUIERDA Y LA DERECHA EN LA POLÍTICA DE AMÉRICA LATINA

INTRODUCCIÓN

Desde la independencia de los países latinoamericanos, a comienzos del siglo XIX, hasta los inicios del siglo XX, la derecha fue la fuerza predominante en la política de esta región. La derecha estuvo en el poder más de 100 años consecutivos. Con el desarrollo de la democracia en Occidente y la difusión del pensamiento socialista luego de la Revolución de Octubre a comienzos del siglo XX, la izquierda subió al escenario político latinoamericano, logró establecer tres ciclos de gobierno que terminaron con la sucesión de regímenes de derecha, y el desarrollo de la política latinoamericana fue oscilando entre la izquierda y la derecha. Sobre la base de una revisión de los tres ciclos de gobiernos de izquierda, este artículo analiza el fundamento, las alternativas y la esencia del fenómeno de la izquierda y la derecha en la política latinoamericana, así como el futuro de los actuales gobiernos de izquierda.

* Yang Jianmin es doctor en Derecho, investigador titular y director del Departamento de Estudios Políticos del Instituto de América Latina de la Academia China de Ciencias Sociales.

1. MARCO TEÓRICO DE ANÁLISIS DE LA IZQUIERDA Y LA DERECHA EN AMÉRICA LATINA

Los términos de "izquierda" y "derecha" aparecieron en la Revolución francesa. En una asamblea nacional convocada en 1789, los que apoyaban la revolución se sentaron a la izquierda, mientras que sus adversarios, a la derecha. Posteriormente, en 1815, cuando se restauró el régimen monárquico en Francia, quienes respaldaban la revolución fueron llamados la "izquierda", y sus oponentes, la "derecha". La Revolución Industrial añadió un nuevo contenido a los dos términos: la "izquierda" tomó una actitud de apoyo a los intereses de la clase obrera, mientras que la "derecha" defendía los intereses de empresarios y capitalistas.

Luego de una evolución, las divisiones entre la izquierda y la derecha aparecen en cuatro formas: (1) la izquierda en lo político, que cree en la capacidad humana de progreso y perfeccionamiento, así como en la posibilidad de que el ser humano y la sociedad mejoren mediante el desempeño de organismos políticos, está a favor de los cambios y las reformas, estima al máximo la libertad de los ciudadanos y la igualdad ante los asuntos políticos, y preconiza la soberanía del pueblo. Es una ideología que pone a la racionalidad y la ciencia por encima de la tradición y la religión; (2) la derecha en lo político, que generalmente es suspicaz respecto al perfeccionamiento de la naturaleza humana mediante el desempeño de organismos políticos, depende del orden social, político y moral, se opone a la soberanía del pueblo, valora los beneficios generados por la desigualdad social y económica, está a favor del nacionalismo, y toma muy en cuenta la creencia y los sentimientos espirituales, como la religión; (3) la izquierda en lo económico, que defiende los intereses de los obreros industriales y los campesinos sin tierra, aboga por el mecanismo del mercado nacional y por proporcionar bienestar financiero y social a los de las clases más desfavorecidas de la sociedad; (4) la derecha en lo económico, que cree en la libertad de elección en el campo económico, aboga por una economía de libre mercado y la mínima interferencia del Estado, favorece el sistema de autoayuda voluntaria y seguro personal siempre que sea posible, y se opone al sistema de seguridad social bajo una organización estatal.

Cuando (1) y (3) se combinan –es decir, la izquierda en lo político y lo económico–, se produce una política o un régimen laboral socialista o comunista. Cuando (1) y (4) se combinan –la izquierda en lo político y la derecha en lo económico–, surge un régimen parecido a si los radicales en Francia o el Partido Democrático Libre en Alemania estuvieran en el poder, con una política defensora de la libertad ciudadana y una economía favorable a una política de libre administración.

Cuando (2) y (3) se integran –la derecha en lo político y la izquierda en lo económico–, se produce un régimen militar de radicalismo de derecha o reformismo, como fue el gobierno de Juan Domingo Perón de 1946 a 1955 (Miller y Bogdanor, 2002: 433).

Algunos académicos consideran que la diferencia central entre la izquierda y la derecha es su actitud hacia la igualdad: la izquierda procura más igualdad mediante la acción y la participación del Estado, mientras que la derecha cree que la desigualdad es un orden social predeterminado y natural, y enfatiza que cada individuo es responsable de su posición social, legitimando así la desigualdad y estimulando la competencia social, sin la intervención del Estado (Wiesehomeier y Doyle, 2012: 1, 3-33). La distinción entre la izquierda y la derecha no se limita al análisis ideológico, ya que algunos académicos también han analizado los votos de los ciudadanos, considerando que, en el nivel de las masas, los votantes parecen estar conscientes de que las actitudes de la izquierda y la derecha hacia la igualdad son fundamentalmente diferentes.

En el caso de México, los votantes siempre asocian la derecha con el Partido Acción Nacional (PAN) y saben que aquello de que "la economía nacional debe estar en manos del sector privado" es el credo de dicho partido, frente a la idea de que "el Estado debe buscar una mayor igualdad social en los ingresos", la cual es vista como el credo de los partidos de izquierda. En Argentina, la derecha siempre ha sido relacionada con la creencia de que "el autoritarismo, por algún tiempo, es necesario". Si bien algunos piensan que todas las opiniones políticas pueden ser divididas en estas dos tendencias, cuando uno analiza las actitudes de los actores políticos usando el espectro de izquierda y derecha –incluso bajo las cuatro formas mencionadas antes–, se hace difícil asumir por completo el esquema de los actores políticos o la tendencia política expresada por el esquema de un poder político. Sin embargo, no se puede negar la validez de los análisis de programas o políticas de los principales actores políticos con el uso del método analítico de la izquierda y la derecha.

En América Latina, la izquierda tradicional incluye principalmente a partidos políticos, movimientos sociales y organizaciones guerrilleras que aceptan el pensamiento del socialismo, comunismo y nacionalismo, dentro de la cual incluimos al régimen populista que surgió en la década de los cuarenta, la práctica socialista democrática de Salvador Allende en Chile y la revolución liderada por el Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua.

A finales del siglo XX, la izquierda latinoamericana emergió como grupo sobre la base de criticar el neoliberalismo. El Movimiento V República, liderado por Hugo Chávez en Venezuela, y la Alianza PAIS, dirigida por Rafael Correa en Ecuador, no tenían una relación organi-

zacional con la izquierda tradicional, sino que absorbieron las ideas del socialismo, la democracia cristiana y el nacionalismo, conocido como "neoizquierda". Durante este período también hubo izquierdistas tradicionales que lograron el poder cambiando o adaptando sus estrategias de campaña electoral, como el Partido de los Trabajadores de Brasil y el Frente Sandinista de Liberación Nacional de Nicaragua.

Los derechistas de América Latina se dividen en liberales y conservadores. Ambos han sostenido muchas luchas políticas en la historia, y a veces incluso recurrieron a la guerra. Los liberales preconizan la máxima libertad individual y la mínima intervención del Estado en el mercado, y defienden el establecimiento de un Estado pequeño y eficiente; mientras que los conservadores abogan por la defensa, con los aparatos del Estado, de los intereses de los grandes terratenientes y las élites burguesas industriales y comerciales, y apoyan que la Iglesia juegue un papel activo en la vida social y económica. Antes del surgimiento de la izquierda en América Latina, la élite política, las altas autoridades de la Iglesia y del círculo militar, los mediadores privados y los grandes empresarios dominaban los sectores importantes de la economía y monopolizaban el poder político, económico, militar e ideológico, mientras que los intereses de los grupos marginados, como los pobres e indígenas, fueron descuidados por mucho tiempo (Bowen, 2011: 99-124).

Los gobiernos de derecha latinoamericanos incluyen tanto la oligarquía y la dictadura militar de épocas anteriores, como los gobiernos democráticos y militares del siglo XX. Especialmente durante los gobiernos militares, el desarrollo de los partidos políticos de izquierda estaba restringido, e incluso fueron prohibidos y declarados ilegales. Esto constituyó una razón importante para que en la tercera ola de democratización, ocurrida en la década de los setenta, los partidos de derecha pudieran convertirse primero en partidos gobernantes –después de la "restitución del poder al pueblo"–, para luego organizar el Gobierno y promover la democratización.

2. EL SIGLO XX Y LOS TRES CICLOS DE GOBIERNOS DE IZQUIERDA

Desde principios del siglo XX, ha habido tres ciclos de gobiernos de izquierda en América Latina, cada uno acompañado de prosperidad económica, de progresos en la democratización y de un despertar en el sentido de los derechos del pueblo.

2.1. EL PRIMER CICLO DE GOBIERNOS LATINOAMERICANOS DE IZQUIERDA

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, con la prosperidad generada por la política económica de exportaciones y el comienzo de la modernización en América Latina –especialmente por el desarrollo de la urbanización–, surgió la crisis de la oligarquía tradicional

y emergieron fuerzas sociales como las de los trabajadores urbanos, los pobres y la clase media. Asimismo, las clases tradicionales fueron impactadas por el proceso de modernización, y los campesinos y los indios comenzaron a exigir demandas políticas. Algunos líderes políticos emergentes, contando con el apoyo de la sociedad mencionada, desafiaron a la oligarquía tradicional y la élite política, y produjeron el primer auge del movimiento político izquierdista en América Latina.

En el caso de Perú, luego de asimilar las lecciones del fracaso en la Guerra del Pacífico (1879-1883), la élite nacional consideró que ya no se podía depender solo de la exportación del guano, sino que era necesario crear una prosperidad económica con exportaciones más estables y diversificadas. Aprovechando la Segunda Revolución Industrial en los países occidentales, entre 1890 y 1929 Perú logró un período próspero con un crecimiento rápido en sus exportaciones, las cuales se caracterizaron por su diversificación. Los productos exportados provenían de tres áreas ecológicas: la costa, la sierra y la selva. El cambio en la estructura económica de Perú provocó, a su vez, cambios en la estructura política y social. Con el crecimiento y el despertar de la clase obrera, entre 1918 y 1919 ocurrieron numerosas huelgas masivas de obreros que exigían la implementación de las ocho horas diarias de trabajo y se oponían a la subida de los precios. Del mismo modo, los levantamientos campesinos fueron numerosos (más de 300 entre 1901 y 1930) (Bethell, 2012: 630; Vol. V). Las ideas izquierdistas y socialistas en Perú se difundieron y desarrollaron, influyendo así en el proceso de la política peruana.

Entre 1912 y 1914, Guillermo Billinghurst (alcalde de Lima en 1909) se convirtió en el primer presidente populista en la historia peruana (Hunefeldt, 2011: 182). En 1919, Augusto B. Leguía se valió de la insatisfacción popular contra la oligarquía, oponiéndose al civilismo y convirtiéndose en presidente hasta 1930. Durante su mandato propuso consolidar la “Patria Nueva”, incentivar el progreso social y la participación de la clase obrera e indígena, y elevó el impuesto a las exportaciones, a pesar de la oposición de los magnates, erosionando así la fuerza de los partidos civilistas. Leguía debería ser considerado como un presidente populista.

Respecto al pensamiento político, dos grupos de intelectuales, representados por Víctor Raúl Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui, se opusieron fuertemente a la oligarquía. En 1924, Haya de la Torre fundó en México el primer partido populista de América Latina, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA). En 1928, Mariátegui fundó el Partido Socialista Peruano y la Confederación General de Trabajadores del Perú. Haya y Mariátegui representaban el desarrollo del movimiento de la izquierda y el socialismo de Perú. A pesar de sus

discrepancias, compartían muchos puntos de vista sobre las condiciones de la época, su oposición al imperialismo y la lucha por los derechos de las clases media y bajas. Por eso, tanto en Perú como en otros países de América Latina, la izquierda y el socialismo coexisten y se oponen juntos a la opresión imperialista. Asimismo, la ideología izquierdista latinoamericana se remonta al movimiento socialista y comunista y al populismo muy nacionalista (O'Toole, 2014: 378).

En Argentina, Hipólito Yrigoyen (presidente en 1916-1922 y 1928-1930), de la Unión Cívica Radical, puso fin al gobierno conservador de más de 30 años del Partido Autonomista Nacional, gracias al respaldo de los campesinos, los arrendatarios agrícolas, la clase media urbana y la clase obrera. Durante el gobierno de Yrigoyen se desarrolló el nacionalismo económico, representado por el nacionalismo ferroviario y el nacionalismo petrolero (Brown, 2010: 170-178). Además, durante este período hubo otros gobiernos izquierdistas, como el de José Batlle y Ordóñez en Uruguay (1903-1907 y 1911-1915). Estos regímenes tomaron medidas para mejorar la situación de los pobres en los sectores urbanos y desarrollar la economía y la educación nacional.

2.2. EL SEGUNDO CICLO DE GOBIERNOS LATINOAMERICANOS DE IZQUIERDA

Entre las décadas de los treinta y los sesenta se dio el segundo ciclo de gobiernos latinoamericanos de izquierda, el cual por primera vez tuvo como característica el ascenso colectivo. En la década de los treinta, con el estallido de la gran crisis del capitalismo occidental, los países latinoamericanos obtuvieron una gran oportunidad de desarrollo en sus economías y entraron en una etapa de industrialización independiente (Zhenxing, 2006: 4). Con la teoría del "centro-periferia", propuesta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU (Cepal), y la teoría de la dependencia, los países latinoamericanos comenzaron a implementar económicamente la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. El ascenso del populismo político no solo consolidó la transformación de los países latinoamericanos como Estados naciones, sino que también impulsó la participación política y la urbanización. La izquierda de América Latina, representada por Lázaro Cárdenas en México, Juan Domingo Perón en Argentina y Getúlio Vargas en Brasil, comenzó a aparecer en el escenario político. Durante este período, la izquierda latinoamericana adquirió las siguientes características:

En primer lugar, el gobierno populista contaba con una notable tendencia reformista, abogaba por la ampliación de los derechos y el bienestar del pueblo e, influenciado por la ideología socialista y nacionalista, se consideraba a sí mismo como revolucionario, aunque era

reformista en su naturaleza. Apoyó el establecimiento de la "paz social" entre las distintas clases sociales, pero no fue capaz de convertir la reforma en revolución; cuando aparecía una crisis, en la mayoría de los casos, los líderes de la burguesía y la clase media abandonaban al pueblo y formaban alianzas con los grupos gobernantes, lo que resultaba en el colapso del populismo en condiciones de crisis (Dongzhen, 2017: 187). Los trabajadores urbanos constituían la base principal del gobierno populista: estaban los "viejos trabajadores", organizados antes del proceso de urbanización y quienes tenían una fuerte tradición izquierdista y valiosas experiencias en los sindicatos y la lucha política; y los "nuevos trabajadores", que habían migrado de las zonas rurales a la ciudad. Por supuesto, en este período de gobierno, los partidos políticos de izquierda, además de depender de los trabajadores urbanos y sus organizaciones, recibieron el apoyo de los militares e incluso de los empresarios. Por lo tanto, el populismo en América Latina era una amplia alianza de múltiples clases o de todas las clases de la ciudad.

En segundo lugar, preconizaba la industrialización en la economía. Los gobiernos latinoamericanos de izquierda de este ciclo consideraban que la exportación de productos primarios tradicional y la dependencia económica no eran una industria, sino que la industrialización equivalía al crecimiento económico. Además, abogaban por priorizar la industria por encima de la agricultura y la minería, y señalaban que la agricultura, la minería y la pesca eran los principales motivos del atraso económico y social (Larraín Mira, 2005: 225-250). En cuanto a las políticas económicas, se implementó la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, se nacionalizó la exportación de productos primarios y se fortaleció en gran medida la capacidad financiera del país. Para los países latinoamericanos, la "edad de oro" de esta estrategia fue entre 1940 y 1968. La llamada estrategia de industrialización por sustitución de importaciones buscaba sustituir los productos industriales importados del exterior mediante el establecimiento y desarrollo de las industrias nacionales, con el fin de estimular el crecimiento económico y lograr la industrialización nacional. Hasta finales de la década de los cincuenta, la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones había alcanzado logros considerables. Brasil, México y otros países latinoamericanos se convirtieron en importantes y emergentes países industrializados, con un sistema industrial relativamente completo. El "milagro brasileño" y el "milagro mexicano", que representaron el despegue económico de América Latina después de la Segunda Guerra Mundial, se alcanzaron en el contexto de la implementación de esta estrategia. Además, con las políticas de distribución se elevó el nivel de consumo

del pueblo y se amplió el mercado industrial; mientras que en la vida social se determinó la gratuidad de la enseñanza y los servicios de seguridad social, y se redujo la desigualdad social.

En tercer lugar, a través de un liderazgo político carismático y de la fascinación hacia los líderes, se logró movilizar al pueblo. Dado que el populismo, en realidad, no representa los intereses de una sola clase de obreros o campesinos, sino los de múltiples clases, es inevitable que haya un conflicto de intereses entre ellos. Por lo tanto, el mantenimiento del poder se basa en el poder individual y el carisma de los líderes (Skidmore, 2006: 66). Los latinoamericanos están influenciados por la tradición de la doctrina de asilo y tienen un fuerte apego o identidad con los líderes. Su lealtad no es decidida según la clase a la que pertenecen. Por lo tanto, un gobierno carismático establece una relación directa, como la de maestro y sirviente, entre los líderes y los seguidores. Tal relación no solo ofrece el amplio y poderoso apoyo de un gran número de masas desorganizadas, sino que también ayuda a los líderes a consolidar su poder, transformar el sistema existente y ganar una lucha tras otra contra la clase privilegiada.

Es notable que entre la década de los treinta y la Segunda Guerra Mundial, los comunistas en los países de América Latina también buscaran activamente la cooperación con los nacionalistas, reformistas y regímenes populistas para promover conjuntamente la revolución nacional democrática en esta región (O'Toole, 2014: 379). La victoria de la Revolución cubana y su gradual marcha hacia el socialismo a finales de la década de los cincuenta, así como el experimento del socialismo democrático dirigido en la década de los setenta en Chile por Salvador Allende, quien asumió el poder a través de la vía parlamentaria, muestran las complicadas relaciones ideológicas y los nuevos desarrollos en diferentes direcciones de la izquierda y el socialismo en América Latina.

En resumen, bajo la premisa de no socavar el marco del sistema capitalista, los partidos políticos de izquierda impulsaron el proceso de modernización nacional, llevaron a numerosa gente a la vida política del país a través del liderazgo centralizado de dirigentes carismáticos, y evitaron así el colapso social que habrían podido generar las revoluciones radicales.

2.3. EL NUEVO CICLO DE GOBIERNOS LATINOAMERICANOS DE IZQUIERDA DESDE 1999

Aunque las reformas neoliberales en América Latina en cierto grado aliviaron temporalmente el estancamiento económico, durante las décadas de los ochenta y los noventa los países latinoamericanos retrocedieron en cuanto a su desarrollo económico, se agravó la brecha

entre ricos y pobres, y la mayoría de la gente no pudo disfrutar de los frutos del desarrollo económico. En 1998, cuando Hugo Chávez tomó el poder en Venezuela, la izquierda latinoamericana, que se oponía al neoliberalismo y exploraba un nuevo camino de desarrollo, comenzó a surgir, generando un impacto en el modelo neoliberal y la búsqueda de modelos alternativos. Hasta ahora, además de México, los principales países de América Latina como Chile, Brasil, Argentina, Uruguay y Nicaragua llegaron a establecer gobiernos de izquierda o centroizquierda. La izquierda radical de Venezuela, Ecuador, Bolivia y otros países lanzaron el "socialismo del siglo XXI" y se opusieron al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propuesto por EE.UU., puesto que consideraban que el ALCA era un complot estadounidense para controlar los países pobres latinoamericanos mediante medios económicos y comerciales. Lo veían como la expresión concentrada del neoliberalismo y la colonización económica de América Latina. Antes de 2015, año en el que la derecha de Argentina llegó al poder, los países latinoamericanos gobernados por la izquierda representaban el 71,8% de la superficie de la región y el 53,8% de la población total de América Latina (Zhenxing, 2017: 3).

En noviembre de 2015, la izquierda argentina perdió las elecciones. El partido gobernante de izquierda que tuvo ventaja en la primera vuelta, terminó siendo superado por la centroderecha. El presidente electo, Mauricio Macri, considerado como un seguidor de la política económica neoliberal, anunció una política de libre flotación y abolición del cepo cambiario después de asumir el cargo, lo que provocó que la moneda nacional cayera bruscamente un 41%. Esta "terapia de turbulencia" en Argentina, apoyada por las clases media y alta, ha despertado la preocupación de las clases socioeconómicas más bajas. Queda por ver si esta política traerá de vuelta la moneda extranjera o causará una crisis financiera de estilo tailandés. Sin embargo, lo cierto es que el ímpetu del "giro a la izquierda" y de la tendencia socialista en América Latina está desapareciendo. A su vez, el modelo de "giro a la derecha" se inició en la región con el cambio de Gobierno en Argentina (Ghitis, s/f).

En las elecciones parlamentarias venezolanas celebradas en diciembre de 2015, la oposición derechista ganó más de dos tercios de los escaños y, por primera vez en 16 años, obtuvo el control del Congreso, lo que presentó grandes desafíos para el Gobierno chavista de izquierda. En mayo de 2016, la presidenta izquierdista de Brasil, Dilma Rousseff, afrontó una acusación parlamentaria y fue suspendida de su cargo. El 31 de agosto del mismo año, Rousseff fue oficialmente destituida. El vicepresidente de Brasil, Michel Temer, organizó un Gobierno dominado por los partidos de la centroderecha. La política

brasileña giró hacia la derecha cuando la presidenta de izquierda fue acusada por el Parlamento. Luego de ello, la izquierda latinoamericana perdió el poder predominante en la política regional.

3. ROTACIÓN DEL CICLO DE GOBIERNO: EL AJUSTE DE LA POLÍTICA ANTERIOR

La rotación de cada ciclo de gobierno trae consigo un ajuste y una reacción a las políticas pasadas. Debido a que los países latinoamericanos implementan a largo plazo una política derechista, dando más prioridad al desarrollo que a la distribución, las clases media y baja no pueden beneficiarse de los logros del desarrollo económico y la polarización entre ricos y pobres del país e incluso la oposición social propician la llegada del ciclo gobernante de la izquierda, que implica la intervención estatal en la economía, las nacionalizaciones y muchas políticas sociales. Del mismo modo, la implementación a largo plazo de las políticas izquierdistas ha provocado el deterioro del ambiente de inversión, el agotamiento de las finanzas, políticas sociales insostenibles, el estancamiento del desarrollo económico y una grave inflación, por lo que la derecha vuelve al poder y ajusta las políticas de izquierda.

3.1 LA ALTERNANCIA PERIÓDICA Y EL AJUSTE DE POLÍTICAS EN LAS DÉCADAS DE LOS SETENTA Y LOS OCHENTA

Tomemos como ejemplo el ajuste de las políticas del período que comenzó con los gobiernos de izquierda de las décadas de los cuarenta y los sesenta, y terminó con los gobiernos de derecha de las décadas de los setenta y los ochenta. Los gobiernos de izquierda de América Latina de esa época se caracterizaron por el radicalismo y socialismo, como en Guatemala y la reforma socialista de Salvador Allende en Chile. Cuba, especialmente luego de la victoria de la Revolución en 1959, emprendió el camino del socialismo. Las fuerzas occidentales lideradas por EE.UU. iniciaron una ola anticomunista en América Latina y apoyaron a derechistas y dictadores militares con el fin de derrocar a los gobiernos izquierdistas, impidiendo que apareciera otra Cuba.

Económicamente, desde mediados de los años sesenta hasta 1973, cuando se produjo la primera crisis del petróleo, la aplicación a largo plazo de la estrategia nacional de industrialización por sustitución de importaciones llevó a los países de América Latina a pasar de la sustitución de importaciones de productos de consumo a la de productos de consumo duraderos, intermedios y bienes de capital. Estos productos no solo necesitaban una producción especializada, sino también una gran cantidad de inversiones, alta tecnología y una

gran demanda de importaciones; por lo tanto, los países latinoamericanos aumentaron su dependencia de las inversiones extranjeras y de las importaciones. Finalmente, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones generó problemas en la economía de América Latina. Los países de la región se vieron obligados a realizar un ajuste estratégico.

En las décadas de los sesenta y los setenta, los países de América Latina fueron testigos de la intervención militar en la política: ocurrió en Brasil y Bolivia en 1964, en Argentina en 1966, en Panamá en 1968, en Ecuador en 1972, y en Chile y Uruguay en 1973. Los gobiernos civiles fueron derrocados por los militares y se impusieron políticas derechistas bajo una dictadura militar. La mayoría de los gobiernos de derecha suprimieron los partidos de izquierda, como el Partido Comunista y el Partido Socialista Democrático, prohibieron todas las organizaciones de trabajadores, como los sindicatos, e incluso tomaron medidas extremista, como el asesinato de representantes de la izquierda. Este período fue descrito por Samuel Huntington (1998: 18-21) como "el segundo clímax de la antidemocratización".

En este ciclo de gobiernos de derecha se incluyen no solo los gobiernos militares, sino también los gobiernos democráticos de derecha después de que los militares devolvieron el poder al pueblo. A finales de la década de los noventa, cuando Hugo Chávez tomó el poder en Venezuela, comenzó un nuevo ciclo de gobiernos de izquierda. En 1978 los militares panameños y en 1994 los militares haitianos entregaron el poder. Todos los países latinoamericanos establecieron gobiernos democráticos en una tercera ola de democratización, la cual entró en una etapa de consolidación y desarrollo[1].

Durante el período de gobiernos militares, los partidos comunistas e izquierdistas de América Latina fueron prohibidos y reprimidos. Los partidos democráticos de derecha asumieron la tarea de conseguir derechos democráticos y realizar la democratización nacional bajo un gobierno militar, como el caso del Partido Demócrata Cristiano de Chile. La oposición liderada por la derecha negoció con el gobierno militar y, a través de la formulación de una nueva Constitución y de elecciones, trató de realizar la democratización del país.

Por supuesto, los partidos de izquierda de América Latina también participaron en este proceso de "restitución del poder al pueblo",

1 Huntington (1998: 21-26) consideró los 15 años posteriores al término de la dictadura de Portugal en 1974 como los años de la tercera ola de democratización. Entre los países latinoamericanos que establecieron gobiernos civiles figuran: Panamá (1978), Ecuador (1979), Perú (1980), Bolivia (1982), Argentina (1983), Uruguay (1985), Brasil (1985), Chile (1990), Paraguay (1993) y Haití (1994).

e incluso asumieron el poder, como el caso del Partido Justicialista de Argentina, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño, entre otros. Pero vale la pena mencionar que incluso los llamados partidos de izquierda que llegaron al poder en este período implementaron reformas económicas neoliberales, redujeron la intervención del Estado, y fomentaron el libre comercio y las privatizaciones. Por lo tanto, aunque el Partido Justicialista del gobierno de Carlos Menem en Argentina y el Partido del Movimiento Democrático Brasileño del gobierno de Fernando Collor de Mello fueron partidos de izquierda en el poder, aplicaron políticas económicas neoliberales, por lo que formaron parte del ciclo de gobiernos de la derecha.

Las políticas económicas de este ciclo de gobiernos de derecha pueden dividirse en dos etapas: antes de la década de los setenta, los países latinoamericanos implementaron una política de industrialización por sustitución de importaciones con características izquierdistas; después de la década de los setenta, luego de tomar el poder, los militares comenzaron a implementar una reforma neoliberal. En la década de los setenta, el estallido de la crisis del petróleo condujo a la crisis de la deuda en los países de América Latina, la economía se estancó y la inflación se agravó. Algunos países latinoamericanos comenzaron a dejar el modelo de sustitución de importaciones.

En primer lugar, países como Chile, Argentina y Uruguay abandonaron por completo dicho modelo y aplicaron la llamada estrategia monetarista. Entre ellos, Chile fue el país que comenzó primero la transición y fue el más representativo. Chile enfatizó que el crecimiento económico debía tomar al comercio exterior como factor dominante, pasar del desarrollo doméstico al desarrollo orientado al exterior, implementar un modelo económico de libre mercado, reducir la intervención del Estado, ajustar la estructura industrial y realizar una serie de reformas en el sistema económico, como la completa apertura del mercado interno[2]. En los campos político y económico, los derechistas que tomaron el poder cambiaron drásticamente las políticas de izquierda, e incluso efectuaron acciones para revertirlas.

3.2. LA ACTUAL RONDA DE AJUSTE DE LAS POLÍTICAS DE GOBIERNOS DE IZQUIERDA

En el nuevo período de gobiernos de izquierda, estos pueden ser divididos en dos tipos: la izquierda radical y la izquierda moderada. Sin embargo, ambos critican el "Consenso de Washington" al buscar modelos alternativos al neoliberalismo. Entre sus principales medidas fi-

2 Sobre la transición de la estrategia de desarrollo de los países latinoamericanos, se toma como referencia a Y. Zhimin, (s/f).

guran: en la política, la ampliación de los derechos democráticos del pueblo, la realización de la democracia participativa, el aumento de la participación política de las clases media y baja, el planteamiento del "socialismo del siglo XXI" por parte de la izquierda radical; en la economía, el fortalecimiento de la intervención del Estado en la economía, la implementación de una nacionalización a gran escala por parte de la izquierda radical y una mayor notoriedad de la función del Estado en la economía; en la política social, la aplicación de medidas para la reducción de la pobreza, como la asistencia social, para eliminar efectos negativos como la diferenciación social causada por el neoliberalismo; en las relaciones exteriores, la práctica de una diplomacia diversificada, que trata de cambiar la excesiva dependencia en EE.UU. y otros países occidentales, y da importancia a las relaciones con Asia y África, así como el respaldo a una política de integración en América Latina.

En la Cumbre de las Américas de 2005, los países latinoamericanos se opusieron firmemente a la reanudación de las negociaciones para un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En noviembre de 2005, Hugo Chávez anunció en Argentina la "muerte del ALCA". En América Latina, promovidos por la izquierda, los países latinoamericanos establecieron organizaciones de integración, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). No se vio un punto de inflexión en el clímax de los gobiernos latinoamericanos de izquierda sino hasta 2015.

3.3. "LA RETIRADA DE LA IZQUIERDA Y EL AVANCE DE LA DERECHA" EN LA POLÍTICA LATINOAMERICANA ACTUAL, Y EL AJUSTE DE LAS POLÍTICAS DESPUÉS DE LA LLEGADA DE LA DERECHA AL PODER

Desde 1999 –cuando Hugo Chávez asumió el poder en Venezuela– hasta 2015, la izquierda mantuvo un surgimiento conjunto. En la mayor parte de este período ocupó más del 70% de la superficie de la región y mantuvo el dominio de la política latinoamericana. Muchos partidos de derecha perdieron el poder e incluso su estatus como principales partidos políticos del país, como ocurrió con el Partido Renovador Institucional Acción Nacional en Ecuador, y Acción Democrática y COPEI en Venezuela. En particular, durante el mandato de Chávez, las fuerzas de la oposición venezolana se estancaron e incluso boicotearon las elecciones, lo que generó que no tuvieran ningún escaño en el Congreso. La izquierda chavista controló el Parlamento durante 16 años consecutivos.

A pesar de todo, incluso durante el apogeo de los gobiernos de izquierda, la centroderecha estuvo en el poder en México y Colom-

bia. Las fuerzas derechistas nunca renunciaron a la crítica de los regímenes y las políticas de izquierda, ni dejaron de poner obstáculos, siempre dispuestos a crear oportunidades de contraataque. Debido al debilitamiento relativo de su poder, los derechistas optaron por derrocar al gobierno elegido democráticamente recurriendo a la manipulación de los medios y la Constitución, e incluso mediante un golpe de Estado. En abril de 2002, la oposición venezolana libró un golpe de Estado reaccionario con el apoyo de EE.UU. El presidente Chávez fue secuestrado. Tres días después, el presidente Chávez frustró el golpe con el apoyo del Ejército. Entre finales de 2002 y principios de 2003, la oposición venezolana organizó una huelga nacional y forzó una recesión sustancial en la economía. En 2004, la oposición organizó un referéndum y continuó los ataques contra el régimen de izquierda.

En 2009 el presidente de Honduras, Manuel Zelaya, incorporó a su país al programa Petrocaribe, lo integró a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), y propuso la creación de una Asamblea Constituyente a través de un referéndum, todo lo cual no coincidía con los intereses de los grandes capitalistas. Finalmente, fue destituido por el Tribunal Supremo acusado de traición.

En junio de 2012, el gobierno de izquierda de Fernando Lugo en Paraguay fue acusado por el Senado de generar violencia entre las fuerzas públicas y la disputa campesina por la tierra. Esta acusación condujo directamente a la renuncia del gobierno izquierdista y el retorno del Partido Colorado al poder. Luego del fallecimiento de Chávez, las fuerzas derechistas ascendieron al poder en Venezuela en las elecciones legislativas de finales de 2015, y luego aprovecharon la crisis económica para incitar el descontento social y ejercer presión al gobierno de izquierda. En este punto, Venezuela se ha convertido en el objetivo más importante del ataque de la derecha.

Después de que la derecha argentina ganase las elecciones en noviembre de 2015, en agosto de 2016, la centroderecha obligó al Partido de los Trabajadores de Brasil a dejar el poder mediante la destitución de la presidenta Dilma Rousseff. Organizó un nuevo gobierno de centroderecha, lo cual hizo que Brasil girara a la derecha y que la derecha obtuviera el predominio político en América Latina. Los nuevos gobiernos de derecha de Argentina y Brasil modificaron notablemente las políticas de los gobiernos de izquierda, en una obvia confluencia con los tradicionales gobiernos de derecha de México y Colombia. Las prioridades eran la mejora de la economía de mercado y la apertura, así como la remodelación de la economía nacional. El gobierno de Mauricio Macri en Argentina presentó el lema de construir un "Estado normal". Siguiendo una política económica liberal, liberalizó sus controles cambiarios y mejoró su ambiente de inversión. Además de

aplicar medidas como la liberalización de los controles de cambio, se comprometió a un ajuste macroeconómico y a una reforma estructural, con los cuales espera reducir las distorsiones económicas y que la economía vuelva a tener un crecimiento sostenible.

En Brasil, el gobierno de Michel Temer tomó tres medidas: reducir la deuda pública, limitar el gasto fiscal y comenzar una nueva ronda de privatizaciones. En el campo político, los cambios y la idea de eliminar los efectos negativos de las políticas de izquierda coinciden con Argentina.

En cuanto a las políticas regionales y la integración, los nuevos gobiernos de derecha están más cerca de los países de la Alianza del Pacífico y han ampliado la apertura económica, a la vez de que ha aumentado la posibilidad de firmar acuerdos bilaterales de libre comercio con otros países. Por ejemplo, cuando Uruguay tenía la Presidencia del Mercosur empezaron las negociaciones para acuerdos de libre comercio con Canadá, Japón, Corea del Sur, algunos países del norte de África y la Unión Europea. En julio de 2016, México y Argentina firmaron una serie de acuerdos sobre integración económica, y las negociaciones comerciales entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur también están en curso (EIU, 2016: 26-27). El 1 de diciembre de 2016, los cuatro miembros fundadores del Mercosur suspendieron la membresía de Venezuela con la excusa de que no había cumplido "con los acuerdos sobre comercio, justicia y derechos humanos del Mercosur". En agosto de 2017, debido a la convocatoria en Venezuela de una Asamblea Constituyente, Brasil, Argentina y otros países anunciaron que no la reconocerían, y el Mercosur suspendió indefinidamente la membresía de Venezuela.

4. LA ESENCIA DEL PÉNDULO ENTRE LA IZQUIERDA Y LA DERECHA EN AMÉRICA LATINA Y LAS RAZONES DEL ASCENSO DE LA IZQUIERDA LATINOAMERICANA

4.1. LA ESENCIA DEL PÉNDULO ENTRE LA IZQUIERDA Y LA DERECHA EN AMÉRICA LATINA

El fenómeno de la política pendular de América Latina es esencialmente un mecanismo de regulación en el marco del capitalismo, con el que los países latinoamericanos tratan de lograr la estabilidad política y el desarrollo económico. Por eso, tanto los gobiernos de izquierda como los de derecha tienen como propia naturaleza la autorregulación y el desarrollo del capitalismo.

Para alcanzar el desarrollo a largo plazo, el capitalismo tiene que ajustar la relación entre los propietarios de los medios de producción y los trabajadores, así ambas partes obtienen lo que buscan. En otras palabras, es necesario estimular el entusiasmo de los propietarios de

los medios de producción, desarrollar la economía de mercado, aumentar la acumulación de capital, así como incentivar el entusiasmo de los trabajadores y realizar una distribución social razonable. Si una política de derecha es aplicada durante un largo período, tiende a despertar el entusiasmo de los capitalistas y empresarios, la acumulación de capital es excesiva y resultará en una revuelta de la clase obrera y una diferenciación social, poniendo en peligro la estabilidad política. Si una política de izquierda es aplicada a largo plazo, tiende a movilizar la iniciativa de los trabajadores, expandir el gasto de los programas sociales y la protección de los trabajadores, y deteriorará el ambiente de inversión, lo que reducirá la eficiencia, generará que los propietarios de los medios de producción no quieran invertir y que la financiación estatal sea insostenible. Cuando la situación se agrava ocurrirá una depresión económica nacional e, incluso, un golpe de Estado militar.

La mayoría de países latinoamericanos han logrado la regulación mencionada a través de la alternancia en el poder entre la izquierda y la derecha. La regulación sucede tanto en el campo político como en el económico. Por supuesto, la regulación mencionada a veces va acompañada por la agitación política e, incluso, un sangriento golpe de Estado. Tanto una sangrienta dictadura militar como una radical democracia social a la larga no salen del marco institucional de los países capitalistas. Con el desarrollo de la democracia, los militares se retiran gradualmente del escenario político, la alternancia en el poder entre la izquierda y la derecha sigue las reglas democráticas, lo que deriva en un período de consolidación de la democracia. Esto no solo logra un macrocontrol nacional, sino también una estabilidad política.

De hecho, México alcanzó un milagro político que bajo el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se mantuvo estable durante un buen tiempo, lo cual fue también el resultado de una alternancia en el poder entre la izquierda y la derecha dentro del mismo partido; aunque la alternancia en el poder dentro del partido no se lleva a cabo mediante elecciones competitivas, sino a través de un sistema efectivo de corporativismo.

Al principio, la izquierda liderada por Lázaro Cárdenas dirigió el PRI, realizó la reforma agraria y llevó adelante la nacionalización del petróleo y la educación socialista. La teoría, los principios y las medidas de este período fueron llamados la "doctrina Cárdenas".

Cuando Miguel Alemán estuvo en el poder, aunque el Gobierno seguía el principio de la intervención del Estado en la economía, su foco principal fue el desarrollo de empresas privadas, se pusieron restricciones a la reforma agraria, la educación socialista fue abandonada y se aplicó una política en contra de las demandas de los trabajadores,

lo que reflejó el principio de la "iniciativa privada" de la Constitución mexicana. Las teorías, pautas y rutas adoptadas durante este período fueron consideradas como la "doctrina Alemán".

La historia de México ha demostrado, tanto sobre la "doctrina Cárdenas" como sobre la "doctrina Alemán", que el desarrollo de las dos no es sostenible en su propia naturaleza y se debe buscar la complementariedad y el equilibrio entre ambas doctrinas. Cualquier gobernante tiene que establecer una regulación entre las dos, basada en la necesidad política y económica interna y externa, así como en el cambio de poder de las clases sociales del país (*Cf*. Shaohua, 1996: 179-180).

Cabe destacar que la izquierda radical latinoamericana, representada por Hugo Chávez, vio la crisis del capitalismo y buscó reemplazar el modelo neoliberal con la propuesta del socialismo del siglo XXI, que reflejaba la igualdad y la justicia. Sin embargo, el modelo alternativo de la izquierda radical no ha salido del marco institucional del capitalismo. El presidente de Ecuador, Rafael Correa, señaló en el Foro Social Mundial de 2009: "Usemos esta crisis y las debilidades del capitalismo para crear un nuevo y mejor socialismo del siglo XXI". Evo Morales también señaló que "las crisis financiera, energética, climática, alimentaria e institucional que están sacudiendo el mundo son parte de la gran crisis del sistema capitalista. Si no podemos enterrar el capitalismo, este enterrará a nuestro planeta. [...] La crisis nos ofrece una gran oportunidad para construir un mundo diferente y también estamos dispuestos a implementar modelos alternativos" (Ellner, 2014: 27-28).

A pesar de que la izquierda radical en América Latina plantea el "socialismo del siglo XXI", se esfuerza por el establecimiento de una nueva sociedad. Sin embargo, en esencia, el objetivo político de la izquierda latinoamericana no es buscar un nuevo sistema social, sino un nuevo paradigma de política diferente al modelo capitalista existente. Después de los cambios drásticos en la Unión Soviética y la Europa del Este, la izquierda radical influida por el comunismo y el socialismo ha tenido menos influencia en el mundo capitalista, los partidos socialdemócratas tendieron obviamente hacia la neutralidad y el objetivo político de la gran mayoría de partidos de izquierda de América Latina fue transformar el capitalismo con valores progresistas, especialmente con políticas neoliberales. Aunque algunos izquierdistas radicales critican severamente el capitalismo, esencialmente lo que critican es el capitalismo neoliberal. El objetivo político de la izquierda latinoamericana es un paradigma político, no un paradigma del sistema. En todos los gobiernos progresistas de izquierda existentes en América Latina, en el debate sobre el establecimiento de un nuevo paradigma, se ven la posición marxista y a

personas con esa posición, pero el marxismo no tiene una influencia decisiva en las políticas de ningún gobierno progresista de izquierda (Regalado, 2014: 18-20).

4.2. LAS CONDICIONES PARA EL SURGIMIENTO DE LA IZQUIERDA Y LA CONTINUIDAD DEL FENÓMENO DE LA "IZQUIERDA" Y "DERECHA" EN LA POLÍTICA LATINOAMERICANA

Aún existen condiciones para el surgimiento de la izquierda y el fenómeno de la "izquierda" y "derecha" en la política latinoamericana seguirá. El surgimiento de la izquierda latinoamericana tiene condiciones sociales, históricas, políticas, ideológicas, culturales, así como una base de clases (Guitian y Rui, 2012: 21). En términos de condiciones sociales e históricas, el desarrollo de la economía capitalista y los diversos conflictos y crisis existentes en el capitalismo latinoamericano son las razones fundamentales y determinantes para un surgimiento del socialismo y de un movimiento izquierdista en dicha región. En términos de condiciones políticas, en primer lugar, los países latinoamericanos establecieron un marco general de sistema democrático burgués después de los movimientos independentistas que tuvieron lugar a principios del siglo XIX, bajo la influencia de la ilustración burguesa. Solo bajo este marco, la izquierda latinoamericana puede tener el espacio para avanzar y una posibilidad de ganar el poder, a través de la lucha parlamentaria y de elecciones.

En segundo lugar, la élite política en América Latina se ha ido transformando gradualmente dentro de una política de masas. En el siglo XX, bajo el ímpetu de la modernización y democratización, el grado de la conciencia y la participación del pueblo en América Latina, especialmente en las clases sociales bajas, ha ido aumentando constantemente. El pueblo se ha convertido en una fuerza política que no puede ser ignorada por ningún partido o líder político.

En cuanto a los requisitos políticos subyacentes, la izquierda y la derecha tienen diferentes actitudes y políticamente aparecen diferentes resultados, como el gobierno de izquierda o la represión derechista, e incluso el golpe de Estado militar.

En cuanto a las condiciones ideológicas y culturales, por un lado, América Latina tiene una radical tradición histórica de izquierda, como el pensamiento integracionista de Simón Bolívar, la idea de las dos Américas de José Martí, la teoría centro-periferia de Raúl Prebisch y la teoría de la dependencia de Theotonio Dos Santos, entre otros; por otro lado está la difusión de las ideas socialistas, como la doctrina socialista del peruano José Carlos Mariátegui, la victoria de la Revolución socialista cubana, el experimento socialista de Salvador

Allende en la década de los setenta y el "socialismo del siglo XXI" planteado por Chávez en Venezuela. Estas son condiciones para la continuación de la izquierda latinoamericana.

En cuanto a la base de clases, la amplia existencia de pobres, grupos marginados e indígenas en los países de América Latina ha proporcionado una base para el desarrollo de las fuerzas políticas de izquierda.

En la política latinoamericana, el fenómeno de la izquierda y la derecha continuará, principalmente porque hasta hoy en día, ya sea bajo un gobierno de izquierda o uno de derecha, los países latinoamericanos no han podido solucionar adecuadamente la contradicción entre crecimiento y distribución, entre participación y orden, así como entre equidad y eficiencia. En lo económico, la izquierda enfatiza la distribución, descuidando el crecimiento, efectúa una distribución excesiva para obtener apoyo político, afectando el crecimiento económico hasta provocar una crisis económica. Los derechistas tienden a prestar atención al crecimiento, pero ignoran la distribución, lo que aumenta tanto la brecha entre ricos y pobres como los conflictos sociales.

En lo político, la izquierda estimula la movilización política y la participación, pero es incapaz de controlar y canalizar esta participación haciendo caso omiso del orden, e incluso, para mantener una posición dominante, modifica la Constitución para extender su mandato, perjudicando así los principios y procedimientos democráticos. La derecha presta atención al orden, tiende a limitar la movilización política y la participación, y reprime las demandas políticas y los derechos democráticos de las clases bajas para mantener la estabilidad. Por supuesto, un gobierno de izquierda o de derecha existe en función de la situación política y económica dentro y fuera del país. El ciclo de gobierno es consistente con el ciclo económico. El actual ciclo de gobierno de la izquierda coincidió con una oposición al neoliberalismo económico, haciendo hincapié en el papel del Estado e, incluso, en la intervención del Estado.

5. EL ACTUAL "RETROCESO DE LA IZQUIERDA Y AVANCE DE LA DERECHA" EN LA POLÍTICA LATINOAMERICANA Y LAS PERSPECTIVAS DE LOS PAÍSES CON LA IZQUIERDA EN EL PODER

En la actualidad es innegable que América Latina vive "un retroceso de la izquierda y un avance de la derecha". Incluso los derechistas han ganado el predominio de ciertas organizaciones de integración. Sin embargo, esto no significa el final del actual ciclo de gobiernos de izquierda. Todavía hay muchos partidos de izquierda en el poder, algunos de los cuales acaban de ganar elecciones. En cualquier caso, el análisis de la izquierda y la derecha en la política latinoamericana seguirá siendo de gran importancia.

5.1. LA IZQUIERDA ES AÚN FLEXIBLE Y RESISTENTE

Desde 2015, cuando la derecha ganó las elecciones en Argentina, la derecha venezolana tomó el control del Congreso y Brasil dio un giro a la derecha con la destitución de su presidenta, la izquierda ha ido perdiendo la posición predominante de la política regional. En diciembre de 2017, el candidato de la coalición de centroderecha Chile Vamos, Sebastián Piñera, ganó las elecciones y fue elegido presidente, pero aún la izquierda está en el poder en Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Ecuador y otros países, enfrentando los desafíos de la derecha.

Los gobiernos de derecha de Argentina, Brasil y algunas organizaciones regionales presionan al gobierno izquierdista de Venezuela, y su condición de Estado miembro del Mercosur fue suspendida. La oposición venezolana, a través de la Ley de Amnistía y una serie de leyes, buscó que el Gobierno liberase a los políticos de la oposición y convocase un referéndum, el cual fue suspendido por el Gobierno venezolano en octubre de 2016. La oposición junto con la Organización de los Estados Americanos (OEA) presionan al Gobierno venezolano. La OEA ha denunciado que el orden constitucional de Venezuela ha sido destruido y ha amenazado con suspender su calidad de miembro.

En enero de 2017, el Congreso controlado por la oposición aprobó una resolución en la que señalaba que el presidente Nicolás Maduro había "renunciado a su puesto" porque no había cumplido con sus obligaciones. La OEA celebró varias reuniones especiales para discutir la situación en Venezuela, y exigió al gobierno de Maduro que restituyera la convocatoria a elecciones y el referéndum. En abril de 2017, Maduro señaló que las reuniones especiales de la OEA eran un "golpe de Estado", pidió que dicha organización dejara de interferir en los asuntos internos de Venezuela y no se convirtiera en una herramienta de ataque de los derechistas. En agosto, Venezuela convocó una Asamblea Constituyente para reemplazar por completo el poder de la Asamblea Nacional. En las elecciones de gobernadores convocadas en octubre de 2017, el partido gobernante obtuvo otra gran victoria, consiguiendo 18 de los 23 estados. En las elecciones de alcaldes del 10 de diciembre del mismo año, el partido en el poder logró una vez más una gran victoria, consiguiendo 300 de las 335 alcaldías (EIU, s/f). La izquierda venezolana todavía tiene el poder del Estado, así como el control de las instituciones administrativas, judiciales y electorales del país. El establecimiento de la Asamblea Constituyente, la victoria en las elecciones locales, el gradual mejoramiento del precio internacional del petróleo y otros factores favorecen que Nicolás Maduro pueda cumplir su mandato.

En Bolivia, en las elecciones presidenciales de octubre de 2014, el presidente y candidato del Movimiento al Socialismo, Evo Morales, obtuvo una victoria aplastante, con 61,04% de los votos. Comenzó así su tercer mandato hasta 2020. El 19 de de marzo de 2015 se celebraron elecciones locales en Bolivia, en las que el partido gobernante sufrió un revés, pues solo ganó el puesto de gobernador de Cochabamba, mientras que la oposición recuperó la alcaldía de la capital, La Paz. A pesar de esto, las fuerzas de la oposición boliviana todavía están desorganizadas y el partido gobernante controla aún más de dos tercios de los escaños parlamentarios.

En septiembre de 2015, la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia derogó el límite constitucional de mandatos presidenciales con más de dos tercios de los votos, pero la entrada en vigor de la enmienda a la Constitución requería un referéndum nacional. El 21 de febrero de 2016, la enmienda constitucional no fue aprobada en el referéndum nacional, pero Evo Morales mantiene la posibilidad de iniciar procedimientos legales relacionados con la reelección. En 2017, Morales aceptó la nominación del partido gobernante para las elecciones presidenciales de 2019. En septiembre, los congresistas del partido gobernante presentaron un pedido al Tribunal Constitucional para anular las normas que impedían la reelección de Morales, considerando que estas violaban los derechos humanos del presidente. La Economic Intelligence Unit del Grupo The Economist estima que Morales participará en las elecciones generales de 2019 y las ganará (EIU, 2017: 4).

En Nicaragua, el izquierdista Frente Sandinista de Liberación Nacional aún controla una abrumadora mayoría de los escaños parlamentarios. En 2014, la enmienda constitucional para eliminar las restricciones a la reelección presidencial fue aprobada y las reglas electorales fueron modificadas. Según las estipulaciones, el presidente tenía la facultad de nombrar oficiales militares y policiales en los cargos del sector público, pero esta se extendió también al cargo de autoridades locales, como alcaldes y vicealcaldes, lo que creó muchas condiciones favorables para que el partido gobernante pudiera ganar las elecciones de 2016. Para las elecciones generales de mayo de ese año, el partido gobernante de izquierda eligió a la pareja de esposos Daniel Ortega y Rosario Murillo como candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia. Ambos fueron electos con el 75% de los votos, una mayoría absoluta.

En Ecuador, desde que Rafael Correa asumiera el poder, el crecimiento económico se ha estabilizado y el partido gobernante ha controlado el Congreso. Las fuerzas de derecha aún están debilitadas, a pesar de cierto desarrollo, y el régimen de izquierda se

mantiene relativamente estable. En las elecciones locales de 2014, la oposición obtuvo la alcaldía de la capital, Quito, de la mayor ciudad, Guayaquil, y de otras ciudades importantes como Cuenca. Se opuso a las propuestas de enmienda constitucional planteadas por Correa, como aquella que permitía que el presidente y otros cargos públicos pudieran ser reelectos indefinidamente. En 2014 y 2015, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), los Yasunidos, el Frente Unitario de Trabajadores, la Unión General de Trabajadores del Ecuador y otras organizaciones llevaron a cabo un movimiento de protesta a gran escala contra el Gobierno, el plan de exploración del campo petrolero Yasuní ITT, la reforma de los seguros sociales, la Ley de Aguas, la Ley de Reforma Laboral y la Ley de Herencias, todo lo cual debilitó la base del Gobierno. El 19 de noviembre de 2015, Correa anunció que no se postularía en las próximas elecciones presidenciales.

En abril de 2017, en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales celebradas en Ecuador, resultó vencedor el candidato del partido gobernante, Lenín Moreno, con una leve ventaja en los votos. Sin embargo, el partido gobernante, Alianza PAIS aún tenía más de la mitad de los escaños en el Congreso, lo que permitió contrarrestar el "retroceso de la izquierda y avance de la derecha" de la política latinoamericana.

5.2. LAS PERSPECTIVAS DEL ACTUAL CICLO DE GOBIERNO DE LA IZQUIERDA LATINOAMERICANA

Actualmente, aunque el partido gobernante de México sigue perteneciendo a la centroderecha, Argentina y Brasil han girado política y económicamente a la derecha y la izquierda ha perdido su dominio en el patrón político de América Latina, el ciclo de gobiernos de izquierda aún no ha terminado, pues todavía está en el poder en Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Uruguay. Lenín Moreno, líder de Alianza PAIS, estará en el poder hasta 2021; la lideresa de la coalición de izquierda chilena, Michelle Bachelet, terminó su mandato en 2018; el líder del Movimiento al Socialismo, Evo Morales, gobernará Bolivia hasta 2020; Nicolás Maduro lo hará hasta 2019 en Venezuela; Daniel Ortega, jefe del Frente Sandinista de Liberación Nacional, gobernará Nicaragua hasta 2021; y Tabaré Vázquez, líder del Frente Amplio de Uruguay, lo hará hasta 2019.

Las perspectivas de los gobiernos de izquierda en América Latina son tres. En primer lugar, girar a la derecha tanto en lo político como en lo económico, como el caso de Argentina. En segundo lugar, mantenerse de izquierda en lo político y girar a la derecha en lo económico. Los partidos gobernantes de izquierda aprovecharán su

buena capacidad organizativa y su legítima base apoyada en las clases media y baja para seguir ganando elecciones, e incluso los partidos de izquierda fuera del poder lo recuperarán. Sin embargo, frente a la situación política y económica actual, la izquierda latinoamericana en el poder no puede continuar con las políticas radicales de izquierda como antes. Como el precio internacional de las materias primas ha caído, la economía latinoamericana enfrenta dificultades, las finanzas estatales atraviesan una situación difícil y el que está en el poder, sea de izquierda o de derecha, tendrá que relajar la intervención del Estado, activar el mercado, mejorar el ambiente de inversión, incentivar la llegada de capital privado, controlar y gestionar bien a los trabajadores, e implementar una política económica de derecha. Este período puede verse como uno de transición de un ciclo de gobierno de izquierda a uno de derecha.

De hecho, en la última ola de cambios de gobiernos de derecha a izquierda pasó lo mismo. Por ejemplo, los gobiernos de Lucio Gutiérrez en Ecuador y de Carlos Menem en Argentina llegaron al poder con la bandera de la izquierda y continuaron implementando políticas neoliberales. En este período de transición, mientras América Latina pasa a un ciclo de gobiernos de derecha, no debe descartarse una situación similar. Por ejemplo, el dirigente izquierdista que está en el poder en Nicaragua, Daniel Ortega, está en realidad ejecutando una serie de políticas económicas de derecha (Bendaña, s/f). El presidente de Ecuador, Lenín Moreno, apareció como sucesor de Rafael Correa, pero su política aplicada gira claramente hacia la centroderecha y ha dividido al partido de izquierda liderado por Correa.

Una tercera perspectiva tiene que ver con las medidas políticas y económicas que sigue la izquierda. Esto es obviamente peligroso, pues la capacidad de intervención del Estado en la economía se debilita debido a problemas financieros. La economía retrocede, el desempleo aumenta y es difícil seguir manteniendo una política social a gran escala. El autor cree que las dos primeras situaciones tienen más posibilidades de ocurrir en la política latinoamericana.

La división de la izquierda y la derecha y su importancia analítica en el marco político latinoamericano todavía existen. Con el avance de la democratización, las políticas de ambos lados serán más moderadas. En 2008, cuando la izquierda latinoamericana emergió como un grupo, una encuesta realizada por "*Latinobarómetro*" mostró que el número de latinoamericanos que se consideraban de centro había aumentado del 29% en 2002 al 42%, especialmente entre los jóvenes. Esto muestra que incluso si la derecha recupera el poder, adoptará muy probablemente una política más moderada en vez de establecer una sociedad ideológicamente polarizada como antes (Bowen, 2011:

99-124). Por supuesto, con una creciente clase media en América Latina y la reducción de la pobreza, las posibilidades de que las políticas de los partidos sean más centristas aumentan y la tendencia moderada en las políticas de izquierda y derecha continuará.

BIBLIOGRAFÍA

Bendaña, A. s/f "Nicaragua: between Left Rhetoric and Right Reality" en <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Bendana.pdf> acceso 6 de junio de 2017.

Bethell, L. 2012 *The Cambridge History of Latin America* (Cambridge: Social Science Academic Press) Vol. V.

Bowen, J. D. 2011 "The Right in 'New Left' Latin America" en *Journal of Politics in Latin America,* Vol. 3, N° 1: 99-124.

Brown, J. C. 2010 *A Brief History of Argentina* (s/d: China Publishing Group Corp.) Trad. Z. Xiaoyuan.

Dongzhen, Y. 2017 "El concepto de populismo de los latinoamericanos" en *Contemporary World and Socialism*, N° 1: 187.

Economist Inteligence Unit (EIU) s/f "Venezuela Politics: Quick View - The ruling PSUV sweeps municipal elections" en <http://www.eiu.com/index.asp?layout=displayVw&article_id=1926238376&geo gra phy_id=1540000154&region_id=> acceso 21 de diciembre de 2017.

Economic Intelligence Unit (EIU) 2016 *Country Report, Brazil*, septiembre (s/d).

Economic Intelligence Unit (EIU) 2017 *Country Report-Bolivia*, diciembre (s/d).

Ellner, S. (ed.) 2014 *Latin America's Radical Left: Challenges and Complexities of Political Power in the Twenty-first Centur* (Lanham: Rowman & Littlefield).

Ghitis, F. s/f "Macri's Argentina Election Signals Rightward Shift in Latin America" en <http://wpr-elb-582982076.us-east-1.elb.amazonaws.com/articles/17350/macri-s-argentina-election-signals-rightward-shift-in-latin-america> acceso 27 de mayo de 2017.

Guitian, C. y Rui, J. 2012 *El socialismo y movimiento de la izquierda en América Latina* (Shandong: People's Publishing House).

Hunefeldt, C. 2011 *A Brief History of Peru* (s/d: China Publishing Group Group Corp.) Trad. Z. Xiaoyuan.

Huntington, S. P. 1998 *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Centur* (s/d: SJPC) [Versión en chino].

Larraín Mira, P. 2005 "El populismo en América Latina" en

Compendio de artículos del seminario: El Siglo XX y los Desafíos del Siglo XXI (s/d: Editorial Universidad Gabriela Mistral).

Miller, D. y Bogdanor, V. 2002 *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science* (s/d: China University of Political Science and Law Press) [Versión en chino].

O'Toole, G. 2014 *Politics Latin América* (Londres / Nueva York: Taylor & Francis).

Regalado, R. 2014 "América Latina: el gobierno progresista de izquierda necesita urgentemente la planificación estratégica" en *Contemporary World and Socialism*, N° 3: 18-20.

Shaohua, Z. 1996 *La estabilidad política y la modernización* (Beijing: Eastern Publishing Co.).

Skidmore, T. E. 2006 *Modern Latin América* (s/d: World Affairs Press).

Wiesehomeier, N. y Doyle, D. 2012 "Attitudes, Ideological Associations, and the Left-Right Divide in Latin America" en *Journal of Politics in Latin América*.

Zhenxing, S. (ed.) 2006 "Prólogo" en *Estudios del proceso de modernización de América Latina* (s/d: Social Science Academic Press).

Zhenxing, S. 2017 "La emergencia de la izquierda y las reformas de los gobiernos izquierdistas" en *Revista de Estudios Latinoamericanos*, N° 6: 3.

Zhimin, Y. s/f "La estrategia del comercio al exterior después de que el PIB per cápita de América Latina alcanzó los 1.000 dólares" en <http://ilas.cass.cn/cn/kygz/content.asp?infoid=3394> acceso 15 de marzo de 2016.

Su Zhenxing*

LA NECESARIA Y URGENTE REESTRUCTURACIÓN SECTORIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

INTRODUCCIÓN

De 2003 a 2008, impulsados por el auge de la exportación de productos básicos y otros factores, los países de América Latina y el Caribe (ALC) lograron cambiar la largamente deprimida situación económica que arrastraban desde la crisis de la deuda y experimentaron un período de expansión con un crecimiento anual promedio del 4,8%. En 2009, debido al impacto de la crisis financiera mundial, la economía de esta región presentó un crecimiento negativo (-1,2%), pero siguió una fuerte recuperación en 2010, motivada por políticas contracíclicas, llegando al 6,1%.

Sin embargo, a partir de 2011, la economía en ALC tendió otra vez a la baja. Este proceso muestra que los fuertes altibajos han sido una característica destacada del funcionamiento económico regional en las últimas tres décadas. Uno de los motivos fundamentales de este fenómeno ha sido el retraso en la reestructuración sectorial.

* Artículo publicado en la *Revista de Estudios Latinoamericanos*, N° 3: 3-10, 2015. Su Zhenxing es miembro de la División Académica de Estudios Internacionales de la Academia China de Ciencias Sociales, e investigador titular del Instituto de América Latina de la misma academia.

1. LA DESACELERACIÓN ECONÓMICA DE ALC Y EL ENTORNO INTERNACIONAL

Entre 2011 y 2014, las tasas de crecimiento económico de ALC fueron respectivamente del 4,2%, 2,6%, 2,7% y 1,1%. La subregión de América del Sur tuvo un crecimiento de solo un 0,7% en 2014, con una gran caída en comparación con el 2,8% del año anterior; Brasil, Argentina y Venezuela exhibieron un crecimiento del 0,2%, 0,2% y 3,0%, respectivamente, llegando a sus niveles más bajos en aquellos cuatro años. Además, las perspectivas de 2015 tampoco son optimistas. Los desafíos que conlleva el decrecimiento económico se manifiestan principalmente en los siguientes aspectos.

1.1. EXPORTACIONES DÉBILES

Los principales bienes de exportación de ALC, entre ellos la energía, los productos mineros y los agrícolas, han afrontado el doble impacto de la atonía de la demanda y la caída de precios en el mercado internacional. Los precios de las materias primas retomaron una tendencia descendente a partir del segundo semestre de 2014. Según cálculos preliminares, en el promedio del conjunto de las materias primas, los precios mostraron en 2014 una caída próxima al 10,5%, en comparación con una del 5,2% en 2013. El de los metales bajó en torno al 2,3%, frente a un 16,7% del año anterior; el de los alimentos, un 6,9% aproximado, frente al 15,5% anterior; por último, el de la energía, cerca de un 17%, frente a un alza del 4,6% en 2013 (CEPAL, 2014a: 6). Como resultado, los términos del comercio exterior de los países exportadores de materias primas se han deteriorado constantemente y el valor de las exportaciones de la región entera se ha mantenido oscilante en un nivel de 1,1 billones de dólares durante tres años consecutivos.

1.2. EL DOBLE DÉFICIT: FISCAL Y DE CUENTAS CORRIENTES

Las exportaciones frágiles motivaron durante varios años un déficit de cuentas corrientes que ascendió a 147.300 millones de dólares en 2014, representando un 2,3% del PIB regional, compensados por entradas de inversión extranjera directa (IED). La reducción de los ingresos tributarios de los Gobiernos y, especialmente, la de los no tributarios han hecho que el déficit fiscal aumentara año tras año.

En los cuatro años entre 2011 y 2014, los déficits fiscales regionales constituyeron respectivamente el 2,4%, 2,6%, 2,9% y 3,1% del PIB. La situación de *doble superávit* surgida en la bonanza de la exportación de productos primarios ya no existe. En este sentido, las políticas de los países destinadas a estimular el consumo se han vuelto más difíciles y sus gasto sociales se han estirado, e incluso

puede darse un paso atrás en los esfuerzos de erradicación de la pobreza, afectando a una gran población indigente, y de mejora de la distribución de ingresos.

1.3. DESCENSO DE LA TASA DE INVERSIÓN

La tasa de inversión de los países latinoamericanos no es alta y, aún peor, ha mostrado una tendencia general a la baja en los últimos años. En 2014, la tasa de inversión media regional exhibió un 19,2%, el nivel más bajo desde 2010. Debido al final del ciclo expansivo de las inversiones del sector de explotación de recursos, a la desaceleración del ritmo de las fusiones y adquisiciones de capital extranjero y a otros motivos, el flujo de entrada de inversión extranjera directa (IED) en ALC disminuyó, creciendo la dependencia del capital a corto plazo.

En 2014, la región absorbió 122.200 millones de dólares de IED, un 25% menos que en el mismo período del año anterior. Con el final de la política de flexibilización cuantitativa del Sistema de la Reserva Federal (FED) de Estados Unidos, el fortalecimiento del dólar estadounidense y el incremento previsto de las tasas de interés en este país, puede haber un retorno del capital, y, en consecuencia, los países latinoamericanos afrontarán dificultades para la financiación internacional. Actualmente, los países con más dificultades al respecto son Argentina y Venezuela, con sendas reservas de divisas de no más de 28 mil millones de dólares y 20.500 millones de dólares a fines de 2014, y, lo que es más, los canales de financiamiento internacional de ambos son angostos.

1.4. REBOTE DE LA INFLACIÓN

Las tasas de inflación medias (promedio ponderado) de ALC han sido del 6,8%, 5,6%, 7,3% y 9,4% de 2011 a 2014, presentando un alza gradual. Las de Venezuela y Argentina llegaron, respectivamente, al 63,4% y al 24,2% en 2014, lo que impactó significativamente en el aumento de la inflación regional. Para frenar esta inflación, los Gobiernos latinoamericanos han tenido que adoptar medidas como subas de las tasas de interés o endurecimiento del acceso al crédito, lo que dificulta recurrir a políticas monetarias activas para propulsar la demanda interna.

Aunque la ralentización del crecimiento es hoy un fenómeno universal en las economías emergentes, y estas se encuentran en un entorno internacional común, los impactos del entorno exterior las han afectado de manera heterogénea. Una razón importante es la diferenciación que se da en cuanto a la dependencia del crecimiento de cada economía con respecto a la exportación de los recursos naturales. Así, Brasil y Rusia, que pertenecen a los BRICS, han re-

cibido un fuerte golpe de la floja demanda de materias primas y la caída de los precios en el mercado internacional, en tanto que India y China no se han visto afectadas por este factor. Esta disparidad también se refleja en la región de ALC. En los cuatro años transcurridos a partir de 2011, la persistente reducción de las economías de los países sudamericanos ha coincidido con un crecimiento estable de los países centroamericanos (la República Dominicana y Haití en torno al 4%). La causa de este desempeño diferente radica en que aquellos dependen en gran medida de la exportación de sus recursos naturales, mientras que estos, sin ventaja en recursos naturales, han desarrollado principalmente industrias maquiladoras de exportación y se benefician del impulso de la recuperación de la economía estadounidense.

En lo referente a los posibles efectos adversos de los cambios en la política monetaria estadounidense, según una evaluación de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), el final de la política de estímulo monetario en Estados Unidos no ha redundado en un aumento de las tasas de interés, si bien ha generado cierta volatilidad de los flujos financieros, por lo cual los mercados financieros internacionales han mantenido niveles de liquidez relativamente elevados (CEPAL, 2014a: 6). Esto significa que, hasta finales de 2014, esos efectos no habían tenido consecuencias muy negativas para los países latinoamericanos. No obstante, al entrar en 2015, la situación puede ser otra.

2. EL DESEQUILIBRIO ESTRUCTURAL CADA VEZ MÁS NOTORIO EN LA ECONOMÍA DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

El principal problema que enfrenta hoy la economía latinoamericana es su propio desequilibrio estructural, centrado en el desequilibrio de la contribución de la *troika* –exportación neta, inversión y demanda interna– al crecimiento económico, que configura una situación de dificultad en el sentido de que el crecimiento sea impulsado únicamente por la demanda interna.

Esta situación ha tenido un proceso de formación. A finales de la década de los ochenta y principios de la de los noventa, en su promoción de reformas mercantilizadoras y liberalizadoras, los países latinoamericanos tuvieron que contener hiperinflaciones de hasta tres e incluso cuatro dígitos. El *anclaje del tipo de cambio* se usó ampliamente como la principal herramienta antiinflación, incluyendo el régimen de la caja de conversión de Argentina y el Plan Real de Brasil, que había producido una revaluación considerable de la moneda local, creando un efecto de “riqueza” y estimulando la creciente demanda de importaciones.

Asimismo, la rápida apertura del mercado y una avalancha de entradas de productos extranjeros imposibilitaron a los productos locales competir con estos. En la década de los ochenta, los países de ALC se vieron obligados a implementar políticas destinadas a estimular las exportaciones y restringir las importaciones, a fin de lograr un superávit comercial que aliviara la presión sobre los pagos de la deuda externa, de modo que surgió una situación de comercio superavitario. En la década de los noventa, la combinación de las políticas antiinflacionarias y las de apertura del mercado llevó a una serie de años de comercio exterior deficitario.

En la primera década del siglo XXI, la región latinoamericana vivió un auge en cuanto a la exportación de productos básicos, con un considerable superávit en 2014 de la exportación de recursos naturales en América del Sur, y unos pocos países en el Caribe, en la balanza comercial (ver el cuadro 1). Sin embargo, como se mencionó antes, este auge terminó básicamente en 2011, lo que hizo ver su insostenibilidad. Además, vino acompañado de una continua apreciación de los tipos de cambio, un efecto combinado de una gran mejora de los términos comerciales y una gran entrada de capitales, fenómeno este último que se generó tanto por la tentación de previsibles aumentos continuos en los tipos de cambio, como por la atracción de altas retribuciones de las inversiones directas en el sector de los recursos naturales.

La apreciación sostenida de los tipos de cambio trajo fuertes efectos secundarios. En primer lugar, un deslizamiento gradual de la producción y exportación de los productos transables que no son recursos naturales a una situación complicada. En segundo lugar, un estímulo para el crecimiento continuo del consumo interno, además de que los países se hallaban entonces en un período de expansión económica, de que la situación laboral iba mejorando y de que el gasto social de los Gobiernos estaba en expansión, así que un gran número de personas salieron de la pobreza y la demanda interna aumentó rápidamente. Y, en tercer lugar, una ampliación de las importaciones de manera tan brusca que los países adoptaron medidas proteccionistas para frenarlas.

Cuadro 1

América del Sur, Centroamérica y México: Balanza de bienes y servicios, 1960-2011 (en %)

	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2005	2006-2011
América del Sur	1,0	0,5	1,8	0,6	3,4	1,8
Argentina	0,2	0, 8	2,4	0,7	8,2	4,2
Brasil	0,1	1,9	2,0	0,2	2,1	0,3
Centroamérica	2,6	3,5	3,8	6,1	8,7	10,6
México	1,5	1,9	2,5	1,5	1,7	1,6

Fuente: CEPAL (2012: 48).

Como muestra el cuadro 1, 20 años antes de la década de los ochenta, los países latinoamericanos habían diseñado un modelo de desarrollo centrípeto (*industrialización por sustitución de importaciones*, ISI) y la contribución de las exportaciones al crecimiento económico era prácticamente inexistente. Tras virar a un modelo centrífugo en los años ochenta, experimentaron dos períodos de superávit comercial.

Se deben destacar las siguientes características comunes a estos dos períodos: *a*) se hicieron en realidad gracias a la exportación de productos primarios; *b*) aunque el superávit comercial de la década de los ochenta resultó de una compresión forzada de las importaciones, y el de la primera década del siglo XXI, de un crecimiento de la demanda internacional de recursos, los hechos demostraron que ambos eran insostenibles; *c*) ambos dañaron el desarrollo de las industrias manufactureras nacionales, sobre todo en los años ochenta, con una tasa media de crecimiento anual de las manufacturas de América Latina y el Caribe (calculada a precios constantes de 1990) de solo el 0,1% en 1980-1990 (CEPAL, 1997: 91). En las últimas tres décadas, la situación de déficit comercial a largo plazo de los países de América Central (incluido México, en cierta medida) no ha variado.

A partir de la década de los ochenta, este grupo de países siguió un rumbo de industria maquiladora de exportación. La práctica ha demostrado que este tipo de industria tiene un efecto notable en la expansión del empleo, pero con una limitada capacidad de incidir sobre la balanza comercial en general, ya que los productos exportados son de alto contenido en importaciones y de bajo valor agregado. Todo ello constata que ambos tipos de países están ante un problema de reestructuración sectorial retardada, y son demasiado dependientes de los recursos naturales o los recursos de mano de obra.

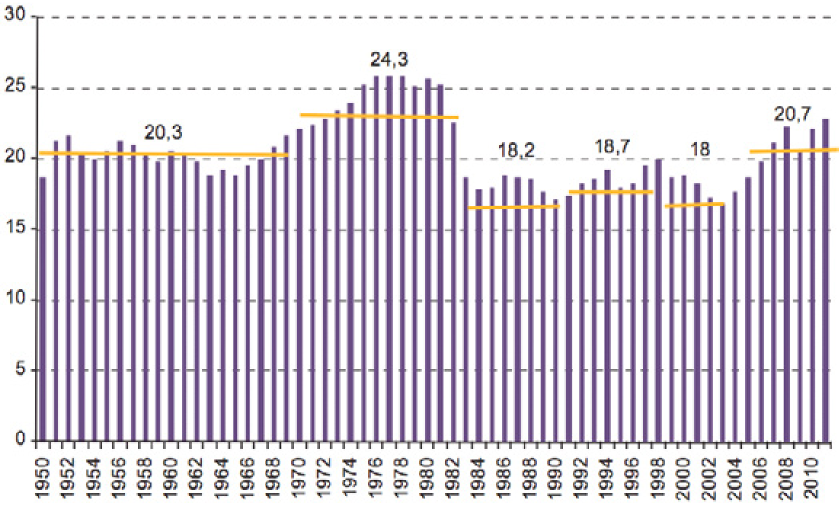
El bajo nivel de la tasa de inversión de los países regionales puede verse, aproximadamente, a partir de dos comparaciones. La primera, respecto de los países asiáticos cuya economía mantiene un rápido crecimiento, según los datos de la CEPAL, con un porcentaje de la formación bruta de capital fijo del 27,8% del PIB en 1980, y con cifras cercanas al 35% a mediados de la década de los noventa y superiores al 40% en la actualidad. En comparación, sin embargo, la región ahora registra un nivel apenas superior al 20%.

La segunda comparación es entre las fases anterior y posterior de esta región: como se observa en el gráfico 1, entre 1950 y 1982, la tasa de inversión media regional, aunque no muy alta, mostró una tendencia general al alza. Durante los dos decenios comprendidos entre 1983 y 2003, esta tasa cayó en picada y se mantuvo apenas por encima del

18%, unos 6 puntos porcentuales menos que en el período de 1970 a 1982; y entre 2004 y 2010 alcanzó un 20,7%, todavía sin recuperar el nivel de la década de los setenta.

Varios factores contribuyeron a estos fenómenos: la crisis de la deuda de los años ochenta; las hiperinflaciones que sucedieron en América Latina y el Caribe entre finales de la década de los ochenta y comienzos de la siguiente, y el impacto consecutivo de las crisis financieras de la región en 1994-2001 y de las externas (la crisis asiática de 1997, la de la Federación de Rusia de 1998, la de Turquía de 2000, etc.). Todo ello trajo 20 años de recesión y depresión en la economía latinoamericana.

Gráfico 1
América Latina: Formación bruta de capital fijo, 1950-2010
(en porcentaje del PIB, sobre la base de dólares constantes de 2005)



Nota: Formación bruta de capital fijo/PIB en dólares de 2005.
Fuente: CEPAL (2012: 125).

Esos 20 años fueron, justamente, el período en el que los países de ALC aceleraron el impulso de la reforma bajo la influencia del Consenso de Washington. Y la deficiente inversión regional también tuvo características de fondo, las cuales se tratarán a continuación.

2.1. EFECTO ACUMULATIVO POR LA FALTA DE INVERSIÓN A LARGO PLAZO

Los decrecimientos económicos duran normalmente de 3 a 5 años, y la inversión contraída en esta fase se restablece en la siguiente fase

de expansión económica. La tasa de formación de capital fijo de ALC mantuvo un nivel bajo durante 20 años, lo cual generó en consecuencia un efecto negativo acumulativo.

El ejemplo más típico es la inversión en infraestructuras. Estadísticas relevantes muestran que la tasa de inversión en infraestructuras como porcentaje del PIB tendía a bajar, pasando de un 3,5% en 1980 a un 0,8% en 2000-2004, situación que se revirtió levemente entre 2005 y 2008, período en el que ascendió al 0,9% del PIB. La falta de inversión a largo plazo ha provocado que el desarrollo actual de los países latinoamericanos afronte serios cuellos de botella en infraestructura. Se estima que, en los próximos 15 años, si la infraestructura regional puede satisfacer las necesidades reales del desarrollo económico, la tasa anual media de inversión en ella debería llegar al menos al 5% del PIB. Sin embargo, esto es difícil de lograr solo con los recursos financieros de los países latinoamericanos.

2.2. CAMBIOS EN LAS POSICIONES DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

En ALC, dentro del sistema económico en el que el Estado desempeñaba un papel dominante, este, además de ser el principal inversor en los campos de infraestructura y bienes y servicios públicos, también invirtió en gran medida en la producción. Las reformas económicas privatizaron las empresas estatales y marginaron el papel del Estado. El sector privado no solo se convirtió en el inversor principal para la producción, sino que también participó en la provisión de bienes y servicios que hasta entonces prestaban las instituciones públicas.

Este cambio provocó algunas consecuencias negativas. Por ejemplo, dentro de la tendencia decreciente general de la inversión, en comparación con la inversión en maquinarias y equipos, la proporción que la construcción ocupaba en la formación bruta de capital fijo disminuyó sin cesar, reflejando menos inversión en la construcción de infraestructura, viviendas y otros proyectos favorables a la vida del pueblo.

Al transferir algunos productos y servicios originalmente provistos por el sector público al sector privado, sus precios o tarifas aumentaron en gran medida, despertando quejas entre la población de los niveles más bajos. La privatización de la educación en Chile constituyó una fuerte carga económica para los estudiantes y desencadenó olas de protestas estudiantiles a nivel nacional. En los últimos años, muchos bienes y servicios públicos han sido ofrecidos otra vez por el Estado, lo que ha resultado en un gran incremento en el gasto público de los Gobiernos, cuyas presiones financieras también se han incrementado.

En cuanto a la ciencia y tecnología, aunque históricamente los países latinoamericanos han prestado poca atención a este terreno, antes de las reformas económicas algunos países aún trabajaban mucho para establecer instituciones nacionales de gestión científico-tecnológica, implantar institutos de investigación y organizar proyectos importantes de estudios. En los últimos 30 años, el sector privado no ha cubierto la brecha de investigación y desarrollo dejada tras el debilitamiento del papel del Estado.

2.3. FENÓMENO PROCÍCLICO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

La aparición de este fenómeno se debe principalmente a dos razones. La primera es el continuo decrecimiento de la economía, que lleva naturalmente a que las finanzas de los Gobiernos sean escasas, así que, cada vez que se ajustan las políticas, lo primero que se comprime es la inversión pública, y se pone el foco meramente en la situación inmediata, no en la de largo plazo.

Y la segunda razón es el monitoreo de las instituciones financieras multilaterales internacionales, ya que, debido a las escasas finanzas duraderas, los Gobiernos se ven obligados a recurrir a tales instituciones para obtener apoyo financiero y forzados a aceptar, al mismo tiempo, sus restricciones políticas, como la de no permitir la aplicación de políticas *anticíclicas*. Por eso, algunos analistas han señalado que, cuando los países latinoamericanos utilizaron las políticas *anticíclicas* para afrontar el impacto de la crisis financiera internacional de 2008-2009, era la primera vez que adoptaban semejante clase de políticas en los últimos 30 años.

2.4. PRIORIZACIÓN DE LA CANTIDAD DE IED Y DESCUIDO DE SU CALIDAD

En las últimas tres décadas, los países latinoamericanos han mantenido un alto nivel de necesidad de inversión extranjera, por lo que han otorgado prioridad al monto, y resultaba difícil plantear exigencias a los inversores extranjeros según la demanda de las políticas sectoriales, las reestructuraciones sectoriales, las transferencias de tecnología, etcétera.

Durante las décadas de los ochenta y los noventa, una gran parte de la inversión extranjera se utilizó en fusiones y adquisiciones de empresas estatales en la región, y su contribución a la formación de capital fijo fue relativamente pequeña. La situación no cambió hasta comienzos del siglo XXI. Según las estadísticas, de 2007 a 2011, ALC recibió más de 120 mil millones de dólares anuales en promedio en IED, equivalentes aproximadamente al 10% del total mundial.

La IED en ALC tiene tres características: búsqueda de recursos, mercados internos y eficiencia en las plataformas de exportación. La

búsqueda de recursos se refiere a la explotación de recursos naturales, como petróleo, gas natural o minerales y metales. Estas empresas de capital extranjero funcionan a modo de enclaves y se caracterizan por su escasa relación con otros sectores productivos, por originar constantes conflictos con las comunidades locales sobre cuestiones ambientales y por sus enormes altibajos en vista de su dependencia de los ciclos de los precios de los recursos.

Las IED de búsqueda de mercados locales o regionales se han concentrado fundamentalmente en las economías de mayor magnitud, incluyendo el sector servicios y otras ramas, como la automotriz, los productos químicos y alimentos, bebidas, textiles o calzado, con un pronunciado papel de difusión tecnológica, pero principalmente de tecnología media-baja.

La búsqueda de eficiencia en plataformas de exportación ha predominado en las maquiladoras de México, Centroamérica y algunos países caribeños, abarcando automóviles, electrónica, confecciones y otras ramas.

En base a estas tres características, y según la intensidad tecnológica, las IED realizadas en América Latina y el Caribe se han concentrado en sectores con contenido tecnológico medio-bajo: el 13% de estas inversiones se han canalizado a sectores de tecnología baja, el 57% a tecnologías medias-bajas, el 23% a las medias-altas y el 7% a las altas (CEPAL, 2012: 136-137).

Del análisis anterior del comercio exterior y la inversión, podemos ver que la dependencia excesiva del crecimiento económico respecto de la demanda interna es una situación pasiva causada por la falta de inversión y por un retraso en los ajustes de la estructura sectorial. Desde la perspectiva de la demanda interna, el aumento de la demanda de importaciones en la década de los noventa no fue generado por el crecimiento real del ingreso de los ciudadanos, sino más bien por un efecto de "riqueza" que obedecía a la apreciación de la moneda.

La situación de la primera década del siglo XXI fue diferente, con un aumento de la demanda interna principalmente debido a la expansión del empleo, la baja inflación, el incremento de los ingresos salariales y el crecimiento del gasto social de los Gobiernos. Sin embargo, el problema fue que los sectores nacionales eran incapaces de responder activamente a la expansión de la demanda interna, lo que se ha manifestado tanto en el retraso de la actualización de productos de los sectores actuales como en que no se hayan establecido muchas industrias emergentes, que el mercado necesita con urgencia. Por ende, la mayor parte de la demanda interna aumentada se convirtió en demanda de importación, que también era insostenible.

3. RETRASO EN LA REESTRUCTURACIÓN SECTORIAL DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

El ajuste y actualización constante de la estructura sectorial es un camino ineludible para llevar un bajo nivel de desarrollo económico hacia un nivel alto. La escuela estructuralista latinoamericana cree que si los países subdesarrollados quieren reducir la brecha con las economías avanzadas, deben experimentar un arduo proceso de aprendizaje, con una ininterrumpida incorporación de nuevos sectores a la producción y la exportación. Es un proceso histórico basado en la diversidad. Esos recursos que se incorporan al proceso de innovación crearán nuevas oportunidades de inversión y permitirán el establecimiento de nuevos sectores productivos.

Puesto que los servicios y la industria responden a las nuevas necesidades tecnológicas, los sectores más intensivos en conocimiento ocuparán una proporción cada vez mayor en la industria manufacturera, y los productos de gama más alta, en la estructura de los productos de exportación. Como resultado, dicha estructura se diversificará y los productos podrán acceder a los mercados más exigentes, en los cuales la diferenciación de productos se ha convertido en un elemento competitivo importante.

La estimulación de la demanda externa e interna generará fuerzas propulsoras, y las economías podrán responder endógenamente a estas fuerzas, creando así empleos más productivos. Este proceso reducirá las dos brechas principales: la frontera tecnológica internacional y los impedimentos para muchos trabajadores de ingresar a ramas de alta productividad. Si tal proceso no se promueve mediante los sistemas necesarios, ni se guía por las políticas sectoriales correspondientes, tarde o temprano fracasará.

En la etapa de la industrialización por sustitución de importaciones, los países latinoamericanos lograron éxitos notables en el ajuste y actualización sectorial, que se vieron no solo en el desarrollo y fortalecimiento de los sectores industriales de muchos países, sino también en la transformación que tuvieron grandes potencias regionales, como Brasil o México, pasando de ser países tradicionalmente agrícolas a países industriales emergentes. Sin embargo, en los últimos 30 años, la reestructuración sectorial de los países latinoamericanos ha experimentado muchas dificultades y reveses.

3.1. INTERRUPCIÓN DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN

El estallido de la crisis de la deuda de 1982 marcó el fin de cincuenta años de modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en América Latina y el Caribe. La opinión generalizada lo achacó a la larga acumulación y profundización de los desequili-

brios estructurales, y a que el dinamismo de la ISI como modo de crecimiento llevaba ya mucho tiempo tendiendo a agotarse.

Si los países latinoamericanos hubieran ajustado sus políticas anticipadamente y hubieran promovido un cambio de modalidad de desarrollo de los sectores para que estos se vayan haciendo presentes en el mercado internacional, no habrían dañado la productividad. Los hechos históricos muestran que el brusco cambio de modalidad de desarrollo forzado por la crisis de la deuda generó una gran ruptura en el proceso de industrialización.

En primer lugar, esta crisis interrumpió la industrialización por el lado fiscal y por la balanza de pagos. Las dificultades fiscales redujeron drásticamente la capacidad de los Estados e hicieron que las ISI de liderazgo estatal perdieran apoyo institucional. Las presiones de las balanzas de pagos obstaculizaron la importación de materias primas, maquinaria y equipos necesarios para las industrias.

En segundo lugar, el avance de las reformas económicas, la privatización de las empresas públicas, la liberalización comercial y financiera, y la marginación de los Estados llevaron al rápido colapso del sistema institucional del que dependían las ISI.

En tercer lugar, la apertura apresurada de los mercados y la adopción paralela de políticas antiinflacionarias en materia tanto monetaria como de tipos de cambio produjeron un fuerte efecto estimulador de las importaciones y contenedor de las exportaciones, de modo que un gran número de empresas manufactureras locales quebraron en la feroz competencia con los productos extranjeros.

En este contexto, en la década de los ochenta, la tasa de crecimiento anual media de la industria manufacturera de ALC fue solo del 0,1%. Todo el sector industrial, que antes de la reforma impulsaba el crecimiento económico, se transformó en el sector con peor desempeño, y luego apareció el fenómeno de la *desindustrialización.* La relación entre la producción manufacturera y el PIB, que en 1980 alcanzaba el 27,8%, cayó hasta el 15,3% en 2008 (CEPAL, 2009, 2010a).

3.2. RETORNO DEL AJUSTE DE LA ESTRUCTURA SECTORIAL HACIA LAS VENTAJAS COMPARATIVAS DE LOS RECURSOS NATURALES

Cuando los mercados se abren, ¿cómo se ajusta la estructura sectorial de la industria? Sobre este tema, la visión dominante en ese momento se oponía a la implementación de políticas sectoriales nacionales y enfatizaba el despliegue de ventajas comparativas en recursos.

> Se esperaba que el cambio institucional generara una estructura productiva de equilibrio, basada en las ventajas comparativas proporcionadas por las dotaciones de mano de obra barata y recursos naturales. En la esfera

> productiva, se argumentaba que la mejor política industrial era no tener ninguna y que la asignación de recursos basada en las ventajas comparativas estáticas bastaría para asegurar el crecimiento del producto y la productividad (CEPAL, 2014c: 28).

El economista Wilson Peres estimaba que había tres antecedentes que podían explicar esta opinión pública: *a*) se había abogado por un papel subsidiario del Estado; *b*) se había hecho hincapié en equilibrar las finanzas públicas mediante la eliminación de subsidios, en particular los fiscales y los componentes del subsidio de las operaciones de crédito; *c*) en la época de las ISI, numerosas inversiones habían implicado una mala planeación, gestión deficiente de los proyectos e incluso corrupción, lo que ofrecía argumentos para resistirse a las políticas sectoriales (Peres, 2006: 73).

Bajo la influencia de estos puntos de vista, la reestructuración sectorial de la industria de América Latina y el Caribe ha vuelto a las ventajas comparativas en recursos naturales.

> Por un lado, en el Cono Sur de la región, especialmente Argentina, Chile, Brasil y Uruguay, las ramas procesadoras de recursos naturales que producen *commodities* industriales de uso difundido (como hierro y acero, productos petroquímicos, minerales no ferrosos, harina de pescado, aceites vegetales, celulosa y papel, etc.) han logrado un mejor desempeño relativo a lo largo de los últimos veinte años. Por otro lado, en México y los países más pequeños de América Central el patrón de especialización productiva se ha inclinado decididamente hacia las ramas "maquiladoras" (de computadores, equipos de video, aparatos de televisión e indumentaria) (Katz, 2000: 66).

Algunos académicos denominaban el ajuste anterior como *selección del mercado,* lo cual reflejaba en cierto grado la situación del momento. En lo que respecta a los países sudamericanos, dado que las empresas de bienes de capital y las de producción de bienes duraderos encaraban el desafío común de una menor demanda interna y una gran afluencia de productos importados, el sector industrial decidió inevitablemente inclinarse hacia la industria procesadora de recursos naturales.

El enfoque de México, en el desarrollo de la industria maquiladora, se vio influenciado principalmente por su incorporación a la Zona de Libre Comercio de América del Norte y la profundización de su cooperación económica con Estados Unidos. Obviamente, ya se trate de los países de América del Sur o México, los sectores de bienes de capital y los de producción de bienes de consumo duradero se habrían debilitado en su competitividad internacional si no continuaban actualizándose y transformándose. La situación de los países de Amé-

rica Central era diferente porque tenían una endeble base industrial y no poseían ventajas comparativas de recursos naturales, así que les era aconsejable concentrarse en el desarrollo de la industria maquiladora de exportación.

3.3. NUEVO INTENTO DE AJUSTE ESTRUCTURAL SECTORIAL

Entre finales de los noventa y la primera década del siglo XXI, con la llegada de varios gobiernos de izquierda al poder, los países de ALC tuvieron una ola de ajuste de políticas.

> A medida que los resultados de las reformas se mostraban más desalentadores, en muchos países surgió una "fatiga de reformas" y estas se frenaron a finales de la década de los noventa. Surgieron nuevas políticas como expresión de que se confiaba menos en las fuerzas espontáneas del mercado y más en la regulación del Estado, tanto en lo referente al desarrollo productivo como al dinamismo económico y el bienestar social (CEPAL, 2014c: 29).

En este sentido, la mayoría de los países de América del Sur, México y Costa Rica realizaron nuevos intentos de reestructuración sectorial, mostrando características comunes: en primer lugar, una restauración de la posición de las políticas sectoriales que le corresponden al Estado, una acentuación de las *políticas de competitividad*, encaminada a dar respaldo fiscal, crediticio y tributario desde la fase temprana a todos los sectores existentes, y una transformación de las políticas sectoriales en apoyo al desarrollo de los sectores prioritarios; en segundo lugar, una priorización de la industria manufacturera en los planes de sectores clave promulgados por los países, con excepción de Chile; y en tercer lugar, una propugnación de la institución de sistemas nacionales de innovación, una atención puesta en los avances científicos y tecnológicos, y una promoción del desarrollo de nuevas industrias y aumento de su competitividad internacional[1].

En una mirada retrospectiva, el *punto brillante* de esta ola de intentos de reestructuración sectorial radicó en el cambio de la concepción política, pero sin un gran progreso real, por tres motivos: *a*) la labor se encontraba todavía en fase de elaboración programática preliminar, y no se habían formado las políticas complementarias de implementación de los programas; *b*) los países no tenían la capacidad correspondiente para invertir y necesitaban políticas estimuladoras destinadas a orientar las inversiones privadas nacionales e internacionales a una colaboración con la aplicación de políticas sectoriales

---

1 Sobre las descripciones concretas del ajuste de la estructura sectorial en estos países, ver: Zhenxing (2013: 15-16).

de los Estados; *c*) como en aquel entonces se estaba en una bonanza de exportaciones de productos primarios, las inversiones tanto internas como externas fluyeron hacia los sectores de explotación y procesamiento de recursos naturales. Sumada la fuerte apreciación de la moneda, la industria manufacturera estaba en una situación desfavorable tanto en fuentes de inversión como en exportaciones. Por lo tanto, la adopción de políticas comerciales proteccionistas para el sector manufacturero, a fin de proteger sus cuotas en el mercado local, se convirtió en una prioridad para los Gobiernos.

En síntesis, tras 30 años de reveses y reiteraciones, el rezago en la reestructuración sectorial de los países de ALC se había convertido en una cuestión primordial que restringía el crecimiento económico. En 2012, la CEPAL realizó una evaluación exhaustiva de la estructura sectorial de la región, en la que utilizaba seis índices y comparaba a los países latinoamericanos con Estados Unidos y algunos países de otras regiones, extrayendo las diferencias de los países de ALC en esos seis aspectos.

Los seis índices eran: *a*) un indicador del esfuerzo tecnológico que abarcaba investigación/desarrollo y patentes por millón de habitantes; *b*) productividad relativa, referida a la productividad laboral nacional relativa a la estadounidense; *c*) el X-HMT/X, porcentaje de las exportaciones correspondientes a manufacturas de mediana y alta tecnología en las exportaciones totales, sobre la base de la clasificación de Lall; *d*) el IPR (= Si/Sr), índice de participación relativa de los sectores de alta tecnología en el total de las manufacturas (Si), en comparación con la intensidad tecnológica de Estados Unidos (Sr); *e*) el IA, índice de adaptabilidad, coeficiente entre el porcentaje de las exportaciones dinámicas en la exportación total y el porcentaje de las exportaciones no dinámicas en la misma, siendo las exportaciones dinámicas las que crecen más que la media mundial; *f*) el EXPY, indicador de sofisticación de las exportaciones, destinado a juzgar la calidad o el nivel de sofisticación de estas entre países.

El siguiente cuadro, basado en los resultados de estos seis índices, da un reflejo general del retardo en la reestructuración sectorial de los países latinoamericanos.

Cuadro 2
Regiones y países seleccionados: Indicadores de cambio estructural y esfuerzo tecnológico

	Productividad relativa (%)	IA (1985)	IA (2007)	X-HMT/X (%)	EXPY	IPR	Patentes (por millón de habitantes)	I+D (en porcentaje del PIB)
Argentina	25,7	0,1	0,2	22,0	10,4	0,4	1,0	0,5
Brasil	11,7	0,4	0,9	32,0	11,4	0,7	0,5	1,0
México	19,8	0,3	1,1	60,5	13,2	0,6	0,6	0,4
Asia en desarrollo	33,8	0,5	2,3	64,3	14,6	0,9	17,2	1,3
América del Sur	12,1	0,3	0,6	18,5	9,1	0,2	0,4	0,4
Centroamérica	11,0	0,2	1,1	34,2	11,2	0,2	0,3	0,2
Economías maduras intensivas en recursos naturales	71,3	0,5	1,3	32,4	14,1	0,8	55,2	2,0
Economías maduras	76,3	0,8	1,5	64,6	15,0	1,1	126,1	2,4

Notas:

1. Productividad relativa: Productividad del trabajo relativa a la de Estados Unidos, promedio entre 2001 y 2010. En este indicador, América del Sur incluye a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, mientras que Centroamérica incluye a Costa Rica, Honduras y Panamá.

2. IA: índice de adaptabilidad: Cociente entre el porcentaje de las exportaciones dinámicas en la exportación total y el porcentaje de las exportaciones no dinámicas en ella.

3. X-HMT/X: Porcentaje de las exportaciones correspondientes a manufacturas de mediana y alta tecnología en la exportación total, sobre la base de la clasificación de Lall, en 2007.

4. EXPY: Indicador de sofisticación de las exportaciones, calculado para el año 2008.

5. IPR: Índice de participación relativa de los sectores de alta tecnología en el total de las manufacturas, en comparación con la intensidad tecnológica de Estados Unidos. En este indicador, se incluye en América del Sur a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay; en Centroamérica, a Costa Rica y Panamá; y en las economías maduras, a Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Suecia.

6. Patentes: Número de patentes obtenidas por millón de habitantes. Promedio del período 1990-2010.
7. I+D: Gasto en investigación y desarrollo, como porcentaje del PIB, en el período 1996-2009. Los promedios se calcularon sobre la base de los datos disponibles de cada país en cada año.

8. En Asia en desarrollo se incluye a Filipinas, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), Indonesia, Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia.

9. Las economías maduras intensivas en recursos naturales corresponden a un conjunto de países con un PIB per cápita alto y una participación en las exportaciones de recursos naturales superior al 30%: Australia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega y Nueva Zelanda.

10. Las economías maduras corresponden a: Alemania, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Suecia.

Fuente: CEPAL (2012: 78), en base a: CEPALSTAT; TradeCAN (versión 2009); Banco Mundial - WDI; OCDE - MEI; Comisión Europea - Eurostat (2012).

4. OPCIONES POLÍTICAS Y SUS PERSPECTIVAS

La CEPAL publicó en 2010, 2012 y 2014 tres informes especiales en torno a los problemas de ajuste de la estructura sectorial de los países latinoamericanos, en los que planteaba el lineamiento general consistente en los objetivos y valores de la igualdad social, la senda del

cambio estructural y el instrumento de las políticas[2]. Las políticas enfatizaban el papel positivo de las políticas sectoriales, macroeconómicas y sociales. Los informes anteriores señalaban que el cambio estructural aparecía como eje de un proceso de crecimiento a largo plazo que incluía el empleo y la igualdad. Todas las experiencias exitosas mostraban que debían usarse políticas activas de estímulo del desarrollo de sectores de alta productividad, intensivas en conocimiento y con una fuerte demanda interna y externa.

El papel de las políticas sectoriales consistía en que, de acuerdo con la producción, el tamaño económico y las características institucionales de cada país, se seleccionaran de manera razonable los sectores favorables a impulsar ese proceso y, al mismo tiempo, se prestase atención a la construcción de los sistemas pertinentes para lograr las metas de ajuste. Dado el carácter duradero del cambio estructural, el proceso no podía desligarse del impacto del ciclo económico.

Los objetivos básicos de las políticas macroeconómicas eran, por una parte, mantener la estabilidad relativa de la demanda agregada, la utilización de la capacidad productiva y el nivel de empleo, y, por otra, evitar que la macroestructura de precios y sus fluctuaciones impidieran la diversificación de la producción. El cambio estructural hecho con la igualdad como objetivo debía contar con políticas sociales activas que colaborasen a ella, de modo que el proceso fuera acompañado de un crecimiento continuo del empleo y una mejora continua de la distribución de los ingresos.

Además, el proceso también podía conducir a un desempleo de transición, como resultado del ajuste de los sectores y los avances de la tecnología de producción. Por ende, era indispensable una aplicación de políticas sociales de aumento del empleo formal, de ampliación de la protección social, de implementación de programas de transferencias condicionadas, de desarrollo de la educación, de fortalecimiento de la capacitación de los empleados, etc. Hay que decir que, aunque estas sugerencias correspondían en su mayoría al rumbo del ajuste de las políticas económicas de los países latinoamericanos de los últimos 10 años, aún quedaba seguir y observar en qué grado los Gobiernos podían adoptarlas realmente.

Se puede decir que la aceleración del ajuste de la estructura sectorial constituye no solo una exigencia real de la tendencia de la revolución tecnológica mundial y el ajuste sectorial, sino también una necesidad urgente, para los países latinoamericanos, de lograr un desarrollo sostenible económico y aliviar los conflictos sociales.

---

2 Estos tres informes son: CEPAL (2010b, 2012 y 2014c).

Sin embargo, todavía hay muchos desafíos para el fomento de la marcha expedita del proceso de reestructuración sectorial. He aquí algunos ejemplos.

4.1. NECESIDAD DE LIBRARSE DE LA DEPENDENCIA ESTRUCTURAL DE LOS RECURSOS NATURALES

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe son ricos en recursos naturales. En la historia del desarrollo de estas naciones ha habido incontables fenómenos sobre la bendición de los recursos, aunque los fenómenos sobre la maldición de los recursos y la enfermedad holandesa se han repetido una y otra vez. La lección básica es que la gente ha sido incapaz de deshacerse de la excesiva dependencia de “la gracia de Dios”, es decir, los ricos recursos naturales, ni se ha determinado a librarse de esta dependencia a partir de la estructura sectorial.

En el cuadro 2 se selecciona específicamente un conjunto de economías maduras intensivas en recursos naturales para su comparación, que incluye a Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega y Nueva Zelanda. Dado que estos países lograron materializar la industrialización del Estado, cambiaron por completo su estructura sectorial, de modo que no solo se beneficiaron de los recursos, sino que también se libraron de la excesiva dependencia de ellos. Al contrario, los países latinoamericanos volvieron a seguir el viejo camino de depender de los recursos naturales cuando la industrialización había logrado grandes éxitos. Por ejemplo, en 2005, la exportación de productos primarios en América Latina y el Caribe representó el 49,6% del total y, en 2011, aumentó al 60,7%, 11 puntos porcentuales más (CEPAL, 2013: 111; C. 2.2.2.1).

La situación de Venezuela es más típica. En 2010, la exportación de petróleo registró el 94% del total, en tanto que 10 años antes había sido del 68%. La tasa de contribución de los ingresos del petróleo a los de la hacienda central pasó de menos del 37%, en esos 10 años previos, a casi el 50% en 2010 (Lihong, 2014: 311-312). En la coyuntura actual, pese al creciente agravamiento de la escasez mundial de recursos naturales, la demanda y los precios de los recursos en el mercado internacional siguen fluctuando. Si los países latinoamericanos deciden tomar el camino del ajuste y actualización de la estructura sectorial, desplegar una explotación y utilización razonable y eficaz de los recursos naturales y elevar de continuo sus valores agregados, la ventaja de los recursos podrá contribuir de manera importante al proceso de reestructuración sectorial. Por el contrario, si no deciden cambiar la inercia histórica de dependencia de los recursos, les será difícil salir del círculo vicioso provocado por las fluctuaciones de la demanda y los precios del mercado internacional.

4.2. MAYOR DIFICULTAD PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS E INSTITUCIONES

La reestructuración sectorial es una estrategia a largo plazo que tiene que ver con el desarrollo sostenible y la elevación de la competitividad internacional del Estado, y también atañe a los intereses de todos los terrenos de la sociedad. La aplicación de esta estrategia requiere elaborar programas a largo plazo para el desarrollo sectorial adaptados a las condiciones nacionales, formar un amplio consenso político sobre esta estrategia de desarrollo en el seno del Estado, organizar las políticas pertinentes para la configuración de un sistema completo e ir coordinando las relaciones entre los distintos estratos sociales, etcétera.

Uno de los puntos más importantes puede ser la necesidad de fortalecer el papel del Estado. De acuerdo con el análisis de algunos eruditos latinoamericanos, los actuales sistemas e instituciones de la región, formados a través de las reformas económicas de las décadas de los ochenta y los noventa, todavía tienen muchas inadecuaciones que requieren una mayor profundización y ajuste –sin ajustar más de la cuenta–, y es aquí donde radica la dificultad de la construcción de sistemas e instituciones.

La opinión predominante es que el llamado *fortalecimiento del rol del país* debe reflejarse principalmente en tres aspectos. El primero es el despliegue del papel de movilización política del Estado. En la elaboración de programas de largo plazo para el ajuste, optimización y actualización de la estructura sectorial, hace falta difundir vigorosamente la necesidad y viabilidad de la aplicación de esta estrategia y despertar las aspiraciones de bienestar y progreso de todos los estratos sociales, a fin de llegar a un contrato político sobre la base del consenso.

El segundo aspecto es la función estatal de la coordinación: *a*) entre las políticas, como es el caso de la integración orgánica y complementación mutua entre las políticas sectoriales, macroeconómicas, sociales, laborales y ambientales; *b*) entre los intereses, o sea, coordinar oportunamente las relaciones de interés entre los sectores público y privado, así como entre los diferentes estratos sociales, y *c*) interna y externa, o, en otras palabras, tratar bien las relaciones internas y externas, como la financiación internacional y la determinación de las áreas prioritarias de inversión, o la mejora del entorno de inversión doméstica.

Y el tercer aspecto es el papel propulsor del Estado. Los países tienen muchos quehaceres en este sentido, como, por ejemplo, la creación de organismos especializados para fortalecer la dirección nacional del sector industrial; la profundización de la reforma del sistema

financiero para poner en pleno juego el papel que desempeñan los bancos de desarrollo; el aumento de la inversión en ciencia y tecnología, así como la implementación del sistema nacional de innovación; o la atención a la educación y capacitación de los empleados para fortalecer los recursos humanos.

4.3. NECESIDAD DE AJUSTAR LAS POLÍTICAS ENCAMINADAS A LA ATRACCIÓN DE NEGOCIOS Y LA CAPTACIÓN DE CAPITALES DEL EXTERIOR

Tanto el ajuste y actualización de la estructura sectorial como la aceleración de la construcción infraestructural requieren una gran inversión de fondos. Los países latinoamericanos han creado una alta dependencia del capital extranjero desde la implementación de una política abierta. Actualmente ya no hay suficiente liquidez en el mercado internacional de capitales y es difícil que siga habiendo un entorno financiero flexible y, sobre todo, una emisión de gran cantidad de bonos en moneda local como la que disfrutaban los países de América Latina y el Caribe hace unos años.

Se puede calificar como desafío importante el cómo obtendrán los países latinoamericanos apoyo financiero externo en sus procesos de reestructuración sectorial. Esto se refiere no solo a la necesidad de capitales de gran magnitud y a la fuerte limitación de los canales de financiación, sino también a las exigencias de absorción de inversión extranjera más elevadas que en el pasado, como que la inversión extranjera colabore con la aplicación de las políticas sectoriales del Estado, que fluya hacia sectores y regiones específicos, que sea estable y de larga duración, o que ofrezca transferencia tecnológica.

Obviamente, si los receptores de la inversión no pueden adoptar las necesarias políticas de estímulo, resultará difícil que los inversores cumplan estos requisitos. Además, en general, los países latinoamericanos tienen que mejorar aún más su ambiente de inversión, por ejemplo, aplicando sistemas de licitación abiertos y justos, cumpliendo estrictamente los contratos, simplificando los procedimientos y elevando la eficiencia, o aumentando la transparencia de los sistemas judiciales, laborales y de bienestar.

4.4. NECESIDAD DE AJUSTAR EL RUMBO DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL

ALC es una de las primeras regiones en el mundo que inició una integración económica regional. Sin embargo, durante mucho tiempo, la reducción de aranceles y el establecimiento de zonas de libre comercio han sido el centro de la cooperación, generando así una coexistencia e, incluso, una superposición de varias agrupaciones subregionales. Como

la mayoría de los países de esta región son ricos en recursos, la demanda mutua en el comercio es de productos terminados, en lugar de productos de recursos. Debido a la desatención a largo plazo de la cooperación sectorial, el crecimiento del comercio intrarregional ha sido lento, y la reducción mutua de los aranceles y la apertura de los mercados han tenido poco efecto práctico.

Internacionalmente, con la formación de varias cadenas sectoriales regionales, como la de América del Norte, centrada en Estados Unidos, o la de Asia, centrada en China, o la de la Unión Europea, los países latinoamericanos han descubierto que, con la excepción del procesamiento y ensamblaje de baja gama de México, de América Central y de algunos países del Caribe, por su incorporación a la cadena sectorial de América del Norte, la región no ha podido formar sus propias cadenas sectoriales regionales. Algunos países de Sudamérica están particularmente cerrados y hasta ahora se han visto atrapados en el mercadillo del Mercado Común del Sur (Mercosur). Por ende, en los últimos años, la región de ALC ha hecho nacer la idea de que se fortalezca la cooperación sectorial entre países y se forme una cadena sectorial en la región, considerándola una parte importante de la estrategia de la reestructuración sectorial de los países.

La CEPAL (2014b: 111) señaló en un documento:

> Las posibilidades de diversificar la estructura productiva y exportadora de la región están estrechamente ligadas a las perspectivas de su proceso de integración. Como ya se ha evidenciado en este documento, el comercio intrarregional se caracteriza por ser más diversificado y más intensivo en manufacturas, tener un mayor contenido tecnológico, resultar más accesible para las pymes y crear relativamente más empleo que el comercio con otras regiones. Se trata, por tanto, de un eslabón crucial no solo para la integración regional, sino también para los avances nacionales en las estrategias de cambio estructural para la igualdad.

Las características del comercio intrarregional mencionadas aquí son resultado del intercambio de más productos de recursos, pero pocos productos terminados. América Latina y el Caribe es sin duda un gran mercado. El fortalecimiento de la cooperación sectorial intrarregional y el establecimiento de cadenas sectoriales dentro de la región son beneficiosos para el avance de la reestructuración sectorial de los países. No obstante, los países latinoamericanos deben llegar a un consenso lo antes posible en el sentido de ajustar la dirección de la integración regional, y hacen falta organismos regionales con autoridad para ordenar la cooperación sectorial entre países. Asimismo, hay que mejorar la conexión y comunicación infraestructural, por lo que se pueden exigir planes regionales para reforzar la construcción de la infraestructura y acelerar su ritmo.

En suma, el autor cree que la reestructuración sectorial de ALC es indispensable, pero también enfrenta muchas dificultades. Se prevé que los países comiencen este proceso de ajuste de manera gradual, que la marcha sea desigual y que el progreso en general no sea muy rápido. Este proceso, sin duda, brindará oportunidades para que las empresas chinas puedan cooperar con los países latinoamericanos en inversiones, en capacidad productiva, en construcción infraestructural y en finanzas, lo que merece la atención de la comunidad empresarial.

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL 1997 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL).

CEPAL 2009 *América Latina y el Caribe: series históricas de estadísticas económicas 1950-2008* (Santiago de Chile: CEPAL) 31 de agosto.

CEPAL 2010a *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL).

CEPAL 2010b *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Ciclo de conferencias en Brasilia, del 30 de mayo al 1 de junio.

CEPAL 2012 *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*, Ciclo de conferencias en San Salvador, del 27 al 31 de agosto.

CEPAL 2013 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2013* (Santiago de Chile: CEPAL).

CEPAL 2014a *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2014* (Santiago de Chile: CEPAL) diciembre.

CEPAL 2014b *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* (Santiago de Chile: CEPAL) mayo.

CEPAL 2014c *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*, Ciclo de conferencias en Lima, del 5 al 9 de mayo.

Katz, J. 2000 “Cambio estructural y productividad en la industria latinoamericana 1970-1996” en *Revista de la CEPAL*, N° 71: 66, agosto.

Lihong, Z. 2014 “La reforma económica de Venezuela y las relaciones comerciales entre este país y China” En Zhenxing, S. (ed.) *China y América Latina: la cooperación económica y comercial en los próximos diez años* (Beijing: China Social Sciences Press).

Peres, W. 2006 “El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe” en *Revista de la CEPAL*, N° 88: 73, abril.

Zhenxing, S. 2013 “La economía latinoamericana: de recesión a prosperidad”, en *Revista de Estudios Latinoamericanos*, N° 6: 15-16.

WEBGRAFÍA:

Banco Mundial s/f “World Development Indicators (WDI)” en <http://databank.worldbank.org/> acceso 2017.

CEPALSTAT s/f en <http://websie.eclac.cl/sisgen/CosultaIntegrada.asp/> acceso 2017.

Comisión Europea - Eurostat 2012 en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/> acceso 2017.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) s/f “The Labour Force Survey (MEI)” en <http://statsoecd.org/> acceso 2017.

TradeCAN 2009 en <http://comtrade.un.org/db/default.aspx> acceso 2017.

Jiang Shixue*

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

INTRODUCCIÓN

En la década los ochenta, la economía de América Latina sufrió un doble golpe, tanto por la crisis de la deuda como por una crisis económica sin precedentes. Estas crisis no solo estuvieron vinculadas a condiciones externas desfavorables, sino que también fueron el resultado inevitable de reiteradas dificultades en diversos sectores del área de la oferta. Para salir de la crisis lo antes posible, los países latinoamericanos implementaron reformas estructurales drásticas. Estas reformas lograron resultados evidentes y positivos, pero también originaron muchos problemas. Por lo tanto, a fines de la década los noventa, la primera generación de reformas estructurales en América Latina comenzó su transición a una segunda generación. Esta transición ha sido llamada "la reforma de la reforma". En comparación con la primera generación de reformas estructurales, la segunda generación ha sido más estratégica, más duradera y más ardua. Por tal motivo, la segunda generación de reformas tiene un largo camino por recorrer y no se podrá lograr de la noche a la mañana.

* Jiang Shixue es profesor distinguido de la Universidad de Shanghái y director del Centro de Estudios de América Latina de la Universidad de Shanghái.

I. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE PRIMERA GENERACIÓN

Las reformas estructurales son reformas diseñadas para subsanar problemas en el ámbito de la oferta. La primera generación de reformas estructurales en América Latina empezó después del estallido de la crisis de la deuda en la década de los ochenta. La motivación de las reformas provino de muchos aspectos, el más importante de los cuales fue, sin duda, salir de la crisis de la deuda y de la crisis económica resultante lo antes posible.

En 1982, estalló en México una crisis de la deuda que atrajo la atención mundial. El "efecto Tequila" de la crisis fue tan grande que la mayoría de los países latinoamericanos cayeron en una crisis de la deuda en un período de tiempo relativamente corto. Bajo el golpe de la crisis de la deuda, los países latinoamericanos tomaron medidas tales como controlar la inflación, reducir el gasto fiscal y reducir las importaciones. Sin embargo, estas "medidas de emergencia", que solo atendieron los problemas superficiales, tuvieron poco efecto. Hasta cierto punto, estas políticas desencadenaron una crisis económica, convirtiendo a la década de los ochenta en una "década perdida" en América Latina.

Después del estallido de la crisis de la deuda en México, la solvencia crediticia de los países latinoamericanos en el mercado internacional de capitales se redujo drásticamente y el capital privado extranjero que ingresaba a la región disminuyó significativamente. Por lo tanto, los países latinoamericanos esperaban obtener más préstamos de organismos multilaterales internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como del Gobierno de Estados Unidos. Estos préstamos suelen imponer como condición que los países deudores realicen reformas estructurales.

Para obtener el financiamiento de instituciones multilaterales internacionales, la gran mayoría de los países latinoamericanos adoptaron una actitud fatalmente dócil y suave. Por ejemplo, en noviembre de 1990, después de varias rondas de negociaciones, el gobierno de Andrés Rodríguez Pedotti en Paraguay aseguró que se comprometía a garantizar la privatización de algunos sectores económicos importantes como el acero, el cemento, la aviación y el transporte marítimo, para obtener un préstamo del Fondo Monetario Internacional. Al mes siguiente, el Gobierno promulgó un decreto para comenzar el proceso de privatización. Michel Camdessus, expresidente del Fondo Monetario Internacional, dijo alguna vez que su predecesor, Jacques de Larosière, dedicó una gran cantidad de su tiempo a persuadir a los países latinoamericanos de realizar ajustes económicos. Sin embargo hoy, varios lustros después, los países latinoamericanos han dado por hecho la realización de esos ajustes (Williamson, 1990: 353).

La primera generación de reformas estructurales incluyeron principalmente los cuatro aspectos siguientes: la liberalización del comercio, la privatización de empresas estatales, la liberalización financiera y la mayor orientación del sistema económico hacia las necesidades del mercado.

En primer lugar, la liberalización comercial. Durante la implementación de la política de industrialización por sustitución de importaciones, los países latinoamericanos establecieron numerosas barreras comerciales para la protección de sus propias empresas. Las barreras comerciales, aunque protegen a las industrias nacientes, también protegen el atraso. Por lo tanto, la liberalización del comercio constituyó uno de los componentes centrales de las reformas estructurales de primera generación. Para liberalizar su comercio, los aranceles de América Latina cayeron de casi el 50%, antes de la reforma, a alrededor del 10% en 1999. Antes de la reforma, casi el 40% de las importaciones estaban sujetas a barreras no arancelarias; a mediados de la década de los noventa, la proporción se había reducido al 6% (Lora, 2001: 4). Esto muestra que la liberalización comercial de América Latina se completó en solo 10 años, por lo que no sorprende que sea vista como una reforma radical.

En segundo lugar, la privatización de las empresas estatales. Las empresas de propiedad estatal desempeñaron un papel indispensable en el fortalecimiento del capital nacional de América Latina y en la promoción de su desarrollo económico y social. La propiedad de una empresa no está necesariamente relacionada con el nivel de sus beneficios y su competitividad. Sin embargo, las empresas estatales en América Latina han enfrentado siempre una serie de problemas sin solución a largo plazo, como bajos beneficios, débil competitividad y grandes pérdidas. Por lo tanto, en la primera generación de reformas estructurales en América Latina, la privatización de las empresas estatales fue considerada como la mejor manera de eliminar esta enfermedad crónica.

En tercer lugar, la liberalización financiera. Antes de la reforma, la "represión financiera" de América Latina era muy seria[1]. Por lo tanto, la

---

1 "Represión financiera" fue el término acuñado por los economistas estadounidenses Edward Shaw y Ronald McKinnon en 1973. Sus formas de presentación son: control artificial del límite superior de las tasas de interés, el Gobierno posee o controla bancos y otras instituciones financieras y levanta barreras de entrada, altos requisitos de reservas, y demanda que los bancos mantengan la deuda del Gobierno estableciendo requerimientos de capital y otros medios. Esto muestra que la esencia de la "represión financiera" es que el Gobierno imponga controles de alta intensidad en la industria financiera. Dicha regulación conducirá inevitablemente a serias distorsiones en la industria financiera.

liberalización financiera fue también uno de los principales contenidos de la primera generación de reformas estructurales. Durante el proceso de implementación de la liberalización financiera, los países latinoamericanos adoptaron las siguientes medidas: tasas de interés orientadas al mercado, abolición de préstamos específicos, reducción de la proporción de reservas bancarias, privatización de bancos estatales, introducción activa de bancos con financiación extranjera, fortalecimiento de la independencia del banco central, desarrollo vigoroso del mercado interno de capitales y reducción de las barreras de entrada al sector financiero[2].

En cuarto lugar, un sistema económico orientado al mercado. La mercantilización del sistema económico involucró todos los aspectos de la economía nacional. Los más notables fueron la reforma del sistema tributario, la reforma del mercado laboral y la reforma del sistema de seguridad social. El núcleo de la reforma fue minimizar la intervención del Gobierno y fortalecer y desplegar el mecanismo del mercado (Shixue y otros, 2011: 60-61).

Hubo mucha irracionalidad en el sistema tributario de los países latinoamericanos antes de la reforma. El sistema tributario era complejo e ineficiente, y la tasa impositiva era muy alta, lo que distorsionaba la toma de decisiones de las empresas y dañaba el entusiasmo de los partidarios del ahorro. El Gobierno trató de promover la inversión o de desarrollar ciertos sectores a través del apalancamiento fiscal. Sin embargo, las prácticas de "búsqueda de rentas" y la evasión de impuestos han sido un grave problema debido a las agencias tributarias mal administradas e ineficientes. Desde la década de los noventa, la reforma del sistema tributario en América Latina se fue llevando a cabo activamente. La dirección de la reforma era lograr la neutralización fiscal y simplificar el sistema impositivo en la legislación y la administración, a fin de obtener más impuestos.

Antes de la reforma, los gobiernos de los países de América Latina intervenían vigorosamente en el mercado laboral, en combinación con una fuerte "eficacia de combate" de las organizaciones sindicales, por lo que el sistema laboral tenía una gran "firmeza". Desde la década de los noventa, muchos países latinoamericanos redujeron el costo de despido de empleados, simplificaron los procedimientos para contratar trabajadores temporales mediante la revisión de leyes laborales y otras medidas, y lograron que la relación entre empleados y empleadores fuera más adecuada según los requisitos de la economía de mercado.

Antes de la reforma se había implementado el sistema de "pago por uso" de la seguridad social en muchos países latinoamericanos.

---

2 Los préstamos específicos se refieren a que el Gobierno asigna préstamos a bajo interés a las empresas, departamentos o regiones que designe.

Este sistema tiene como desventajas una cobertura pequeña, la ineficiencia y un severo desequilibrio fiscal. Después de la década de los noventa, algunos países latinoamericanos siguieron el ejemplo de Chile y establecieron un fondo de pensiones privado basado en la "cuenta de capitalización personal", en la que el sector privado desempeña un papel muy activo en la gestión de las pensiones, por lo que se crearon las condiciones para aumentar la tasa de ahorro y mantener la sostenibilidad del fondo de seguridad social (Kay y Kritzer, 2001: 41-52).

Las reformas económicas estructurales de primera generación en América Latina lograron marcados resultados positivos, que se reflejaron principalmente en los siguientes aspectos.

Primero, se eliminaron los efectos de la crisis de la deuda y de la crisis económica de los años ochenta. Por ejemplo, durante el período de 1991-2010, a excepción de algunos años, la economía de América Latina mantuvo una tasa de crecimiento relativamente alta, del 5% o más en la mayoría de los años. Es cierto que la alta tasa de crecimiento económico está relacionada con muchos factores, pero la reforma económica es, sin duda, uno de los factores importantes.

En segundo lugar, el nivel de apertura y la orientación hacia el exterior de las economías latinoamericanas se fue expandiendo rápidamente. Por supuesto, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, adoptado por los países latinoamericanos antes de las reformas estructurales, no carece de fundamento, pero su introversión intrínseca obstaculizó seriamente el potencial de desarrollo y la competitividad internacional de las economías latinoamericanas. Mediante la implementación de reformas estructurales, el modelo de desarrollo de América Latina ha logrado una transformación fundamental. La reducción de las barreras comerciales, la expansión del campo de apertura a la inversión extranjera y la recuperación de la integración económica regional ampliaron aún más el nivel de la apertura y la orientación hacia el exterior de las economías latinoamericanas.

En tercer lugar, la situación macroeconómica ha mejorado. Antes de la reforma, la situación macroeconómica de los países de América Latina era extremadamente inestable, lo que se reflejaba en los cambios bruscos de la tasa de cambio, la continua expansión de los déficits comerciales, el alto nivel de desempleo, los déficits fiscales no controlados y la hiperinflación frecuente. Mediante la implementación de reformas estructurales, la situación macroeconómica en la gran mayoría de los países de América Latina mejoró enormemente y los fenómenos anteriores básicamente han desaparecido[3].

---

3 Antes de la reforma, los países de América Latina habían sufrido una larga hiperinflación. Por ejemplo, en agosto de 1985, la inflación en Bolivia llegó a ser de 23.000%.

En cuarto lugar, se ha mejorado la capacidad de resistir choques externos. El llamado "efecto Tequila", resultante de la crisis de la deuda en México en 1982, extendió rápidamente la crisis en toda América Latina, dejando solo un puñado de países exentos. En contraste, aunque la crisis financiera de Asia oriental en 1997, la crisis financiera de Brasil en 1999, la crisis financiera argentina en 2001 y la crisis financiera internacional en 2008 también tuvieron un "efecto contagio" en la economía latinoamericana, su impacto fue más limitado. No la golpearon fuertemente. No es de extrañar que Robert Zoellick, entonces presidente del Banco Mundial, dijera el 6 de julio de 2009: "La gente está hablando de China, pero creo que América Latina también tiene éxito" (World Bank, 2009). La CEPAL cree que los países latinoamericanos solo necesitaron dos trimestres para superar el impacto de la crisis financiera internacional de 2008. Un artículo del 30 de junio de 2010 en el diario estadounidense *The New York Times* sostuvo que el crecimiento económico en América Latina era muy envidiable, mientras Estados Unidos y Europa estaban sufriendo de enormes déficits y una lenta recuperación. En el pasado, América Latina a menudo no podía pagar su deuda externa y debía devaluar su moneda. Incluso necesitaba que los países ricos la rescataran (*New York Times*, 2010). Otros piensan que, en respuesta a la crisis de la deuda, Grecia debería aprender de América Latina.

Por supuesto, ninguna reforma es perfecta, y la primera generación de reformas estructurales en América Latina no fue una excepción. En resumen, los problemas que surgieron de esta reforma incluyeron principalmente los cuatro aspectos siguientes.

En primer lugar, el problema de la distribución injusta del ingreso se ha visto agravado por la reforma. Es cierto que la distribución desigual del ingreso es un resultado inevitable. Sin embargo, en muchos países de América Latina, una minoría se benefició de reformas como la privatización y la liberalización del mercado, mientras que un gran número de grupos desfavorecidos recibió poco o ningún beneficio de las reformas. Como resultado, la polarización y la pobreza se volvieron más graves.

En segundo lugar, la privatización de las empresas estatales aumentó la concentración productiva de algunos capitales privados y extranjeros, lo que también agravó el problema del desempleo. Ade-

---

Mediante la implementación de reformas estructurales, la gran mayoría de los países latinoamericanos lograron la estabilidad de precios. Este logro se ha beneficiado de tres factores principales estrechamente vinculados con las reformas estructurales: uno es la expansión de la producción para aumentar los suministros y eliminar la escasez de productos básicos; el otro es que la liberalización comercial condujo a un aumento de las importaciones y a una oferta amplia en los mercados; y el tercero, después del fortalecimiento de la disciplina fiscal, es que la circulación de dinero está bajo control.

más, algunas empresas estatales tuvieron problemas después de la privatización debido a una administración deficiente o a dificultades en el flujo de capital, luego de que el Gobierno dejara de asignar fondos. Eventualmente, algunas empresas estatales privatizadas vuelven al Gobierno, o sea, después de lograr la privatización quieren la estatalización, quieren ser estatales de nuevo. Se puede ver que la privatización no es una "cura milagrosa" que resuelve todos los problemas.

En tercer lugar, el papel del Gobierno en el campo del desarrollo social fue muy deficiente. Para desarrollar el importante papel del mercado en la asignación de recursos, los países de América Latina han parecido moverse de un extremo a otro. Además de la privatización enérgica de las empresas estatales, los países de América Latina también han reducido en gran medida el papel del Gobierno en el campo del desarrollo social, lo que ha resultado en una mayor ampliación de los costos sociales de la reforma.

En cuarto lugar, la liberalización financiera inmadura y la apertura prematura de la cuenta de capitales aumentaron el riesgo financiero. Al promover la liberalización financiera, el Gobierno no logró regular de manera efectiva el sector financiero. Como resultado, algunos bancos incurrieron en operaciones riesgosas en busca de altos márgenes de ganancia. Otros bancos cometieron fraudes en respuesta a las inspecciones de los departamentos gubernamentales, mientras que otros emitieron grandes cantidades de préstamos a un puñado de "afiliados". No se puede negar que la relajación de la regulación gubernamental sobre la industria financiera ha sido una de las principales causas de la crisis en muchos países de América Latina en los últimos años (Krugman, 2000: 30).

II. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE SEGUNDA GENERACIÓN

Si la primera generación de reformas estructurales en América Latina tuvo como objetivo salir de la crisis de la deuda y las dificultades económicas lo antes posible, el objetivo de las reformas estructurales de segunda generación ha sido consolidar los logros de las de primera generación y corregir sus efectos negativos. Por lo tanto, implica una aceptación y, a la vez, un rechazo de la primera generación de reformas. No es de extrañar que académicos chilenos, como Ricardo French-Davis y otros, vean a la segunda generación de reformas estructurales en América Latina como una "reforma de la reforma" (French-Davis, 2000: 1-24).

Cabe señalar que los funcionarios y economistas de los organismos internacionales han desempeñado un papel importante en la transición de la primera generación de reformas estructurales a la segunda generación. Por ejemplo, el 21 de mayo de 1997, durante la

reunión anual del sector bancario en Argentina, el director gerente del FMI, Michel Camdessus, dijo que "como observador y amigo" de los países de América Latina, les recomendaba no solo completar la reforma en curso, sino también la implementación de "reformas de segunda generación" para lograr un crecimiento más rápido, sostenible y equitativo. También señaló que las "reformas de primera generación" en Argentina habían logrado resultados notables, pero que el país también se enfrentaba a problemas como un alto nivel de desempleo y la injusticia respecto a los beneficios logrados en la reforma, y que esta situación también existía en otros países latinoamericanos. Por lo tanto, todos los países de la región debían efectuar "reformas de segunda generación" para aumentar la tasa de crecimiento, fomentar una distribución más equitativa de las oportunidades económicas y acelerar el progreso social. Camdessus creía que si los objetivos de "la primera generación de reformas" eran lograr el equilibrio de los aspectos económicos fundamentales y poner en marcha el motor de crecimiento, entonces los objetivos de las "reformas de segunda generación" eran materializar el crecimiento sostenible dentro de una economía mundial globalizada, y completar la transformación y el reposicionamiento del papel del Gobierno (Camdessus, 1997).

En abril de 1998, la Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile, propuso explícitamente la sustitución del "Consenso de Washington" por el de "Consenso de Santiago". El Consenso de Santiago incluía: (1) reducir los "costos sociales" de la reforma económica para que todas las personas pudieran beneficiarse de esta; (2) desarrollar vigorosamente la educación y la salud; (3) no debilitar el papel del Gobierno en el proceso de desarrollo social; (4) mejorar el sistema legal y alcanzar la estabilidad social; (5) elevar la posición social y económica de las mujeres y los grupos étnicos minoritarios; (6) mejorar y consolidar el sistema democrático.

En septiembre de 1998, los economistas del Banco Mundial Shahid Javed Burki y Guillermo Perry publicaron el libro *Más allá del Consenso de Washington: las instituciones son importantes*. Ambos sostuvieron que si bien las medidas de reforma introducidas por los países latinoamericanos según el "Consenso de Washington" habían logrado resultados notables, desatendieron el importante papel de las instituciones en la aceleración del desarrollo económico y social. Por este motivo, para conseguir una adecuada construcción de instituciones, los países latinoamericanos debían establecer una red de seguridad financiera, desarrollar la educación, fortalecer la acción de gobernar según las leyes, mejorar la distribución del ingreso y mejorar la eficiencia de la administración pública en la "segunda generación de reformas económicas" (Burki y Perry, 1998: 25-34).

En ese mismo año, la vicepresidenta ejecutiva del Banco Interamericano de Desarrollo, Nancy Birdsall, y otros dos economistas de la organización financiera publicaron *Más allá de las ventajas y desventajas: la reforma del mercado y el crecimiento equitativo en América Latina*, en el que argumentaban que la "primera fase" de la reforma latinoamericana se había completado en lo esencial, y que debía ser actualizada hacia una "segunda fase". Sugirieron que los países de América Latina hicieran todo lo posible para superar el círculo vicioso durante la "segunda fase": la injusticia social conduce al fracaso del mercado y la falla del mercado provoca un fracaso del Gobierno, lo que agrava la injusticia social. Por lo tanto, era necesario crear un círculo virtuoso de eficiencia y equidad. Los tres señalaron que este círculo virtuoso debía convertirse en un "Consenso Latinoamericano" (Birdsall, Graham y Sabot, 1998: 2).

En un informe de investigación publicado en 2002, Laura Ripani, economista en jefe del Banco Interamericano de Desarrollo, sostuvo que los países de América Latina habían llevado a cabo políticas fiscales y monetarias más prudentes durante la implementación de las reformas de primera generación; se habían abierto los mercados comercial, financiero y de capitales, y se había privatizado un gran número de empresas estatales. Sin embargo, esta reforma fue incompleta y desequilibrada[4], e incluso llevó a la llamada "fatiga de la reforma" y a otros problemas, como el crecimiento económico débil, el empeoramiento de la pobreza y graves problemas sociales[5]. También señaló que si bien era injusto culpar a la reforma de todo lo que enfrentaban los países latinoamericanos, sí era necesario que estos formulasen una "nueva agenda de reformas" para mejorar la equidad y reducir la pobreza (Lora y Panizza, 2002: 31-32).

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), que tiene una gran influencia en la orientación de las políticas latinoamericanas, también expresó una postura similar. Por ejemplo, en su libro titulado *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina,* Jorge Katz, director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, argumentó que para mantener la sostenibilidad del crecimiento económico y la legitimidad política, los países de América La-

4 Desequilibrada quiere decir que la velocidad de la reforma en diferentes países y en diferentes campos ha sido distinta, algunos con una velocidad más rápida y otros con una más lenta. La dinámica de la reforma también ha sido diferente y las áreas de la reforma han sido amplias en algunos y estrechas en otros.

5 Según los dos economistas, el síntoma de la "fatiga de la reforma" se refiere a que muchas personas culparon de la disminución en la calidad de vida a la reforma.

tina debían acelerar la mejora de la productividad laboral y distribuir los logros de la reforma económica a todos los sectores de la sociedad de una manera más justa. Asimismo, consideró que la "mano visible" (el Gobierno) debía compensar la "mano invisible" (el mercado) y que la sociedad civil debía jugar un papel más importante. Aunque no usó el término "reforma de segunda generación" en su libro, su "nueva agenda política" incluía casi el mismo contenido que la "reforma de segunda generación" de Camdessus (Katz, 2001: 113).

Además de organismos internacionales importantes como el FMI y la CEPAL, muchos economistas también han sugerido a los países latinoamericanos cómo "reformar la reforma". En agosto de 2002, por ejemplo, Joseph Stiglitz, ganador del Premio Nobel de Economía, dijo en un importante discurso en la CEPAL:

> Hace unos años, la gente comenzó a discutir la 'reforma de segunda generación'. Según ellos, los países de América Latina estaban digiriendo (los logros de) las reformas de primera generación, y decían que esta reforma creaba (bienes) fundamentos para el desarrollo sostenible de la economía de América Latina, y que ahora solo se tenía que hacer un 'ajuste fino'. Pero creo que, en la primera generación de reformas, el tiempo y el orden para implementar varias políticas no recibieron suficiente atención. La reforma se basó incluso en un mal entendido papel de la economía de mercado y del Gobierno [...]. Por supuesto, aunque las reformas orientadas al mercado fueron un fracaso, eso no significa que América Latina deba regresar al pasado (Stiglitz, 2002).

Stiglitz (2002) cree que la reforma es un cambio y, por lo tanto, es necesario reformar la reforma en América Latina. En su "nueva agenda de reformas" es imperativo abandonar el asombroso "Consenso de Washington".

Cabe señalar que aún no se ha determinado el tiempo de inicio de las reformas estructurales de segunda generación en América Latina. Kantssou incluso piensa que no existe una línea divisoria subjetiva entre las dos generaciones de reformas estructurales. Por ejemplo, Argentina y algunos países, que aún no han completado la primera generación de reformas estructurales, han comenzado a implementar las reformas de segunda generación (Camdessus, 1997). Sin embargo, en lo que respecta a las prioridades políticas de los países de América Latina, el final de la década de los noventa puede considerarse como el punto de partida de la segunda generación de reformas estructurales.

La segunda generación de reformas estructurales en América Latina concita tanta aceptación como rechazo, algo que comparte con la primera generación. Por lo tanto, las dos generaciones de reformas

tienen no solo diferencias obvias, sino también similitudes significativas en su pasado y futuro. En lo que respecta a medidas específicas, la dirección principal de la reforma de segunda generación se puede resumir en los cinco aspectos siguientes.

En primer lugar, redefinir el papel del Gobierno. En la primera generación de reformas estructurales, para desenvolver el papel del mecanismo de mercado, el papel del Gobierno en los países latinoamericanos se redujo en gran medida mediante la privatización y la liberalización. Incluso en el proceso de desarrollo social, el papel del Gobierno fue marginado también. En la segunda generación de reformas estructurales, se redefinió el papel del Gobierno. En países como Argentina, las empresas estatales privatizadas lograron la "renacionalización"[6].

En segundo lugar, fortalecer aún más la supervisión financiera. En la primera generación de reformas estructurales, para eliminar la "represión financiera", los países latinoamericanos implementaron una liberalización financiera a gran escala. Es cierto que la liberalización financiera fortaleció el dinamismo y la competitividad del sector financiero. Sin embargo, como la supervisión financiera fue insuficiente, los riesgos financieros se magnificaron constantemente, conduciendo a frecuentes crisis bancarias. Por lo tanto, en la segunda generación de reformas, el fortalecimiento de la regulación financiera ha sido colocado en una posición importante. Además de establecer organismos de supervisión financiera especializados, los países de América Latina han mejorado aún más la regulación financiera en sus sistemas legales y también han intensificado la alerta temprana de riesgos financieros a nivel técnico.

En tercer lugar, prestar más atención al desarrollo social. En la primera generación de reformas estructurales, los países latinoamericanos pusieron más atención en cómo expandir la vitalidad de la apertura y estimular los mecanismos del mercado. Por un lado, en el proceso de promoción de la reforma se descuidó el desarrollo social; por otro lado, la crisis de la deuda y la crisis económica de los años ochenta empeoraron el problema de la pobreza en América Latina. En cierto sentido, la "década perdida" de los ochenta no fue solo una pérdida económica sino también un retroceso en el campo social. Por

6 El 16 de abril de 2012, la presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner anunció en televisión que el Gobierno había sometido al Congreso el acto de nacionalizar YPF, la mayor compañía de petróleo y gas del país. Fernández dijo que Argentina era tal vez el único país de América Latina y también del mundo que no podía controlar sus recursos naturales. El 26 de abril, el Senado argentino aprobó la Ley de Nacionalización de la Energía, con 63 votos a favor, 3 en contra y 4 abstenciones. El 3 de mayo, la Cámara de Diputados aprobó el acto con 207 votos a favor y 32 en contra.

este motivo, en la segunda generación de reformas estructurales, los países de América Latina han aumentado sus inversiones en el campo social. En la mayoría de los países el "pago condicional de transferencia de efectivo", un proyecto de asistencia social bien apreciado por el Banco Mundial, ha sido implementado durante la segunda generación de reformas estructurales.

En cuarto lugar, enfatizar la necesidad de ajustar la estructura industrial. La primera generación de reformas estructurales fue una reforma de emergencia bajo el doble golpe de la crisis de la deuda y de la crisis económica general y diplomática. La reforma se concentró en el efecto a corto plazo, es decir, en cómo lograr la recuperación económica lo antes posible, y no tanto en cómo alcanzar el desarrollo sostenible a largo plazo, ajustando la estructura industrial. En la segunda generación de reformas estructurales, muchos países de América Latina se han dado cuenta de que era necesario diversificar la estructura industrial sin dejar de ejercer sus ventajas comparativas, para así reducir el impacto de la volatilidad de los precios de los productos primarios en el mercado internacional. Con este fin, muchos países de América Latina han intensificado sus esfuerzos en las inversiones en manufactura. Los esfuerzos de México han llegado a buen término. Mauro Guillén (2016), profesor de la escuela de negocios Wharton de la Universidad de Pensilvania, cree que México es el país latinoamericano que más éxito ha tenido al integrarse a la cadena de valor global.

En quinto lugar, aumentar la inversión en el campo de la infraestructura. Según los informes de investigación de la CEPAL, buenas infraestructuras pueden promover la interconexión y acelerar el desarrollo de áreas atrasadas, promoviendo así de manera efectiva el desarrollo económico y social en los países de América Latina (CEPAL, 2011: 2-7). Como se mencionó anteriormente, la primera generación de reformas estructurales se enfocó en expandir la liberalización del mercado y en la apertura al mundo, mientras que se preocupó menos del "cuello de botella" del desarrollo económico causado por la falta de infraestructura. En la segunda generación de reformas, la mayoría de los países de América Latina han comenzado a aumentar la inversión en infraestructura y a incrementar su proporción dentro del presupuesto. Según un artículo publicado por el Foro Económico Mundial el 6 de marzo de 2015, muchos países de América Latina habían obtenido grandes logros en la mejora de su infraestructura. Sin embargo, en general, la infraestructura de América Latina no llega al nivel de la de otros países (World Economic Forum 2015). La investigación del Banco Mundial muestra que la infraestructura inadecuada se ha convertido en un obstáculo para

el comercio exterior de América Latina, ya que los costos logísticos en dicha región son entre tres y cuatro veces más elevados que en los países de la OCDE (World Bank, s/f).

No hay duda de que la segunda generación de reformas es más estratégica, prolongada y ardua que la primera generación, por lo que no es fácil hacer hoy una evaluación completa y profunda de aquella. Sin embargo, las siguientes conclusiones pueden ser formuladas: los logros en el campo del desarrollo social han empezado a emerger, las relaciones entre el Gobierno y el mercado se han vuelto más normales, la situación macroeconómica se viene estabilizando constantemente, el mecanismo de regulación financiera ha ido mejorando continuamente, la competitividad internacional de las empresas ha ido aumentando constantemente, el fenómeno del "cuello de botella" se ha aliviado y el patrón pluralista de las relaciones económicas con el exterior ha tomado forma en lo esencial[7].

Por supuesto, las reformas estructurales de segunda generación en América Latina tienen un largo camino por recorrer y no se pueden lograr de la noche a la mañana. Los países latinoamericanos deben esforzarse más especialmente en el proceso de ajuste de la estructura industrial, en fortalecer la capacidad de innovación y en mejorar la infraestructura.

III. CUESTIONES PARA INVESTIGAR MÁS A FONDO

Al analizar las dos generaciones de reformas estructurales en América Latina, es necesario realizar un estudio más profundo sobre los siguientes temas.

III.I. ¿HAN SIDO EXITOSAS O NO LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA?

La evaluación internacional del efecto de las reformas estructurales en América Latina tiene diversas opiniones. Existen tanto elogios como críticas. Entre los diversos comentarios negativos, el más común es que las reformas no llevaron a un rápido crecimiento económico de América Latina. Existen principalmente dos puntos de vista opuestos acerca de por qué la reforma no logró acelerar el crecimiento económico. El primero sostiene que las reformas estructurales en América Latina no fueron fuertes, su alcance no fue extenso y tuvieron una corta duración. Los que mantienen este punto de vista son sobre todo los economistas de organismos internacionales, académicos y especialis-

7 Según el Informe de los Objetivos de Desarrollo 2014 de las Naciones Unidas, la proporción de personas pobres en América Latina, con respecto a la población total, que vivían con menos de $1,25 al día había disminuido del 12% en 1990 al 6% en 2010.

tas de *think tanks* y algunos responsables políticos en América Latina. El segundo argumenta que la intensidad de las reformas estructurales fue muy grande y su ritmo fue muy rápido, y que también surgieron algunas desviaciones políticas. Generalmente la gente de izquierda y estudiosos insatisfechos con la globalización comparten esta opinión.

Como todos sabemos, la reforma estructural es un cambio importante en el campo económico, o incluso una revolución. Por lo tanto, el impacto de esta reforma en la tasa de crecimiento económico es directo y necesario. Este juicio puede ser confirmado internacionalmente. El rápido crecimiento de la economía de China está estrechamente relacionado con el proceso de reforma y apertura iniciado en 1978. Sin embargo, en Rusia y en los países de Europa Central y Oriental, el impacto de la transición económica en el crecimiento económico ha sido completamente negativo.

Esto muestra que el impacto de la reforma en la tasa de crecimiento económico puede ser tanto positivo como negativo. La reforma puede convertirse en el motor del crecimiento económico, pero también puede ser un "obstáculo". Estas diferencias en el resultado están estrechamente relacionadas con los siguientes factores: (1) las condiciones políticas, es decir, si la reforma puede conseguir apoyo popular o no, si la situación política es estable o no, si las fuerzas políticas son capaces de lograr consenso y compromiso en un momento crítico de la reforma, entre otras; (2) las condiciones iniciales de la reforma: en algunos países, la economía estaba al borde del colapso al comienzo de la reforma, mientras que otros comenzaron la reforma bajo buenas condiciones económicas; (3) el diseño superior de la reforma: algunos países implementaron la liberalización del comercio y la privatización de las empresas estatales que son relativamente más fáciles, y después introdujeron la más compleja liberalización financiera y el sistema económico orientado al mercado, mientras que otros hicieron lo contrario; también hay países que no consideraron el "orden" de la reforma en absoluto, y las diversas medidas de la reforma se introdujeron casi simultáneamente; (4) la intensidad de la reforma: algunos países creen en las ventajas de una vía "progresiva", en que cada paso de la reforma esté acompañado del concepto de "hacer aprendiendo" y de "aprender haciendo" con precaución, por lo que solo se efectuaron pequeños esfuerzos en la reforma, mientras que algunos países apostaron por la vía "radical", en la que cada medida tiene una drástica intensidad.

Cabe señalar que hay muchos factores que afectan la tasa de crecimiento económico, y las reformas estructurales son solo uno de ellos. Además, el impacto de algunas reformas estructurales en el crecimiento económico puede ser positivo y el de otras, negativo. Por lo

tanto, no es fácil determinar el impacto de las reformas estructurales en la tasa de crecimiento económico. Sin embargo, las estadísticas muestran que el PIB total de los países latinoamericanos aumentó de 2,7 billones de dólares en 1990 a 5,6 billones de dólares en 2015. El PIB per cápita aumentó de 6.099 dólares a 8.982 dólares en el mismo período (CEPAL, s/f). Estos datos muestran que es difícil llegar a la conclusión de que las reformas estructurales no tuvieron éxito.

III.II. ¿CÓMO EVALUAR LA CONTRIBUCIÓN DEL "FACTOR CHINO" EN LA REFORMA ESTRUCTURAL DE AMÉRICA LATINA?

Para que la reforma de cualquier país sea exitosa, se debe hacer el mejor uso de las condiciones externas favorables. Los países latinoamericanos vienen diversificando cada vez más sus relaciones económicas con el exterior, por lo que las condiciones externas que afectan las reformas estructurales latinoamericanas son diversas. Entre estas condiciones externas, la contribución del "factor China" no puede subestimarse. La contribución del "factor China" en las reformas estructurales en América Latina se refleja principalmente en los siguientes aspectos.

En primer lugar, el comercio entre China y los países latinoamericanos favorece a estos últimos con mayores ingresos en exportaciones. Para satisfacer las necesidades de su propio desarrollo económico, China ha importado una gran cantidad de productos primarios y recursos de América Latina. Esto ha beneficiado a los países latinoamericanos que exportan grandes cantidades de productos primarios. Economistas de organismos multilaterales como el Banco Mundial, la CEPAL, la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo coinciden en que la gran demanda de productos primarios de China ha estado estrechamente relacionada con el crecimiento de los ingresos por exportaciones de América Latina, lo cual ha permitido que estos países obtengan mayores ingresos durante la implementación de las reformas estructurales.

En segundo lugar, la inversión china en América Latina es propicia para compensar la escasez de fondos en la región. Con la mejora del poder económico, el ímpetu de las empresas chinas por "globalizarse" aumenta constantemente. América Latina tiene una amplia extensión y abundantes recursos, por lo que hay más oportunidades de inversión. Por lo tanto, América Latina es un área clave para la inversión externa de China. Desde la industria financiera extraterritorial hasta la industria de extracción de recursos, desde la manufactura hasta la agricultura y desde el turismo hasta la infraestructura, la inversión china está en aumento. Según las estadísticas del Ministerio de Comercio de China, hasta 2015, la inversión directa de China en

América Latina había alcanzado los 126.300 millones de dólares (Ministerio de Comercio de China, 2016). Según el informe de junio de 2016 de la American Atlantic Commission y de la OCDE sobre la inversión china en América Latina, desde 2003 esta ha superado los 110 mil millones de dólares (Avendano, Melguizo y Miner, 2017: 1).

En tercer lugar, las grandes cantidades de productos manufacturados baratos exportados por China a América Latina favorecen el control de las presiones inflacionarias en dicha región. El comercio entre China y América Latina se caracteriza por la importación a China de recursos y productos primarios latinoamericanos y por la exportación de productos manufacturados chinos a América Latina. Este patrón de comercio está determinado por las respectivas ventajas comparativas de ambos lados y es una situación de verdadero beneficio mutuo y de ganancia recíproca. De los productos manufacturados que se exportan a América Latina desde China, tanto los productos de alta tecnología como los de uso intensivo de mano de obra satisfacen las necesidades de los grupos de bajos ingresos. El diario inglés *Financial Times* escribió en un artículo publicado el 22 de abril de 2011 que a los habitantes de una favela de San Pablo (Brasil) les gustaban los productos chinos baratos, ya que el precio de los productos brasileños similares era 4 veces más elevado. Un tendero de los barrios marginales dijo que sus productos tenían que ser muy baratos, de lo contrario, muchas personas pobres no podrían pagarlos. El artículo de *Financial Times* (s/f) también señaló que los productos chinos baratos ayudaron al Gobierno brasileño a controlar la presión inflacionaria. El control de la inflación es uno de los resultados positivos de las reformas estructurales en América Latina, por lo tanto, la exportación de productos chinos a América Latina coincide con el objetivo principal de las reformas estructurales en dicha región.

III.III. ¿CUÁL HA SIDO EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS DE IZQUIERDA EN LA REFORMA ESTRUCTURAL?

El hecho de que Hugo Chávez asumiera la Presidencia de Venezuela en 1999 puede ser considerado tanto un símbolo histórico del resurgimiento de la izquierda latinoamericana como un cambio importante en la dirección política de la región. Los analistas internacionales creen que la razón por la cual la izquierda latinoamericana logró reaparecer fue que los problemas sociales se habían vuelto cada vez más prominentes, así como algunos de los efectos secundarios relacionados con las reformas estructurales de primera generación implementadas en la región. Este análisis no carece de razón. La primera generación de reformas estructurales no solo no permitió que todos disfrutaran de los dividendos de la reforma, sino que también amplió

la brecha en la distribución de los ingresos. Los grupos de bajos ingresos y algunos miembros de la clase media expresaron su insatisfacción con la reforma, lo que proporcionó una buena oportunidad a los políticos de izquierda en los procesos electorales.

Para consolidar su base política, los candidatos de izquierda que ganaron en las urnas intensificaron sus esfuerzos para promover el desarrollo social después de tomar el poder. No hay duda de que el nivel de vida de los grupos desfavorecidos mejoró, en diversos grados, en todos los países latinoamericanos donde los políticos de izquierda llegaron el poder. Esto es encomiable en América Latina, donde el problema social es de larga data. Las políticas económicas y sociales implementadas por los gobiernos de izquierda a menudo son criticadas como “populismo”. Sin embargo, el proyecto de “transferencia monetaria condicionada” implementado por los gobiernos de izquierda de muchos países latinoamericanos ha contribuido tremendamente a reducir la pobreza y promover el desarrollo social. Obviamente, tales políticas sociales no deberían ser menospreciadas[8].

Por supuesto, el “populismo” también tiene sus defectos inherentes. Por ejemplo, para obtener apoyo popular, el gobierno de izquierda a menudo descuida la disciplina fiscal y utiliza directamente grandes cantidades de ingresos fiscales para el bienestar público. Como resultado de esto, el equilibrio macroeconómico está bajo una tremenda presión. Los medios del Gobierno para compensar su déficit fiscal son aumentar la impresión de dinero y expandir la circulación de divisas. Finalmente, las presiones inflacionarias van en aumento. Sin lugar a dudas, la razón de la alta tasa de inflación en Venezuela está estrechamente relacionada con la política “populista” de los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro. Sin embargo, no podemos negar totalmente el significado positivo del “populismo” y culpar al “populismo” mismo por la desviación del Gobierno en la implementación de la política “populista”.

III.IV. ¿CÓMO TRATAR LA RELACIÓN ENTRE LAS VENTAJAS COMPARATIVAS Y EL AJUSTE DE LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL?

Cualquier país en la búsqueda de un desarrollo económico debe tener sus propias ventajas comparativas. La ventaja comparativa de América Latina son sus abundantes recursos naturales, por lo que no es sorpren-

---

8 Se ha informado que China se asoció con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia para llevar a cabo proyectos piloto sobre “pago condicional de transferencia de efectivo” en algunos distritos del oeste de China. Las mujeres y los niños participantes en el proyecto pueden recibir una cierta cantidad de subsidio en efectivo, proporcionado por el Gobierno, si cumplen ciertas condiciones (como el examen médico regular y la educación obligatoria).

dente que las exportaciones latinoamericanas dependan de materias primas y productos primarios. Históricamente, algunos países latinoamericanos se han encontrado entre los países más ricos del mundo con la exportación de productos primarios. Por ejemplo, a fines del siglo XIX, Argentina aprovechó el dramático aumento de la demanda de productos agrícolas en el mercado europeo, dependiendo en gran medida de los inmigrantes extranjeros y del capital extranjero para desarrollar la producción agrícola, y exportó grandes cantidades de productos agrícolas a Europa. En ese momento, la tasa de crecimiento económico de Argentina no tenía ningún paralelo en el mundo. A principios del siglo XX, Argentina era aclamada como "el granero y la carnicería del mundo" por exportar grandes cantidades de alimentos y carne, mientras que su capital, Buenos Aires, era considerada la "París de América del Sur". El ingreso per cápita de Argentina era equivalente al 92% del promedio de los 16 países más ricos del mundo de entonces. Hoy en día, ese porcentaje se ha reducido al 43% (*The Economist*, 2014).

La riqueza de los recursos naturales es, por supuesto, un "obsequio", pero su mala utilización también puede convertirse en una "maldición", e incluso puede llevar a la "enfermedad holandesa" (Arezki y Van der Ploeg, 2007: 7-11 y 24). El economista estadounidense Jeffrey Sachs, entre otros, reveló que entre 1970 y 1990 los países con una alta dependencia en la exportación de recursos naturales tenían tasas más bajas de crecimiento económico (Sachs y Warner, 1997: 2-7). Juan Pablo Pérez Alfonzo, exministro de Minas e Hidrocarburos de Venezuela y quien participó en la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), dijo en 1970 que "dentro de diez o doce años se verá que la zona petrolera ha sido la destrucción (económica) para nosotros" (*Cf*. Useem, 2003). La situación económica de Venezuela en los últimos años muestra que este juicio fue acertado.

CONCLUSIONES

El propósito de las reformas estructurales implementadas por los países latinoamericanos es eliminar muchos problemas en el área de la oferta. Las reformas estructurales de primera generación lograron resultados notables, pero también surgieron muchos problemas. Las reformas de segunda generación son la superación de la primera generación y también pueden considerarse como "reformas de la reforma". En comparación con la primera generación de reformas estructurales, la segunda generación ha sido más estratégica, duradera y ardua. En la actualidad, no es fácil hacer una evaluación completa y profunda de la segunda generación de reformas. Sin embargo, las siguientes conclusiones pueden ser formuladas: los logros en el campo del desarrollo social han empezado a emerger, las relaciones entre el Gobierno y el

mercado se han vuelto más normales, la situación macroeconómica se ha ido estabilizando constantemente, el mecanismo de regulación financiera ha ido mejorando continuamente, la competitividad internacional de las empresas ha ido aumentando constantemente, el fenómeno del "cuello de botella" se ha aliviado y el patrón pluralista de las relaciones económicas con el exterior ha tomado forma en lo esencial.

Al analizar las dos generaciones de reformas estructurales en América Latina, es necesario realizar un estudio más profundo sobre los siguientes temas: ¿Han sido exitosas o no las reformas estructurales en América Latina? ¿Cómo evaluar la contribución del "factor chino" en las reformas estructurales de América Latina? ¿Cuál ha sido el papel de los gobiernos de izquierda en la reforma estructural? y ¿cómo tratar la relación entre las ventajas comparativas y el ajuste de la estructura industrial?

BIBLIOGRAFÍA

Arezki, R. y Van der Ploeg, F. 2007 "Can the Natural Resource Curse Be Turned into a Blessing? The Role of Trade Policies and Institutions" en *European University Institute*, EUI Working Paper, N° 35: 7-11 y 24.

Avendano, R.; Melguizo, A. y Miner, S. 2017 "Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications", presentado en *The Atlantic Council and the OECD Development Centre*, junio.

Birdsall, N.; Graham, C. y Sabot, R. H. 1998 *Beyond Trade Offs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America* (s/d: Inter-American Development Bank).

Burki, S. J. y Perry, G. E. (eds.) 1998 *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, (Washington D.C.: World Bank, Latin America and the Caribbean Studies). En <http://documents.worldbank.org/curated/en/556471468265784712/pdf/multi-page.pdf> acceso 21 de mayo de 2016.

Camdessus, M. 1997 "Toward a Second Generation of Structural Reform in Latin America" en IMF, 21 de mayo. En <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/spmds9706> acceso 13 de mayo de 2017.

CEPAL s/f "Databases and Statistical Publications" en <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=i> acceso 18 de mayo de 2017.

CEPAL 2011 "The Economic Infrastructure Gap in Latin America and the Caribbean" en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36339/FAL-293-WEB-ENG-2_en.pdf?sequence=1> acceso 26 de mayo de 2017.

"Cheap Asia Imports Hit Domestic Industry" s/f en *Financial Times*. En <http://www.ftchinese.com/story/001038207/en> acceso 29 de mayo de 2017.

French-Davis, R. 2000 *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance* (s/d: Palgrave Macmillan).

Guillén, M. 2016 "Can Latin America Free Itself from Dependence on Commodities?" en <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/can-latin-america-free-dependence-commodities/> acceso 26 de mayo de 2017.

Katz, J. M. 2001 *Structural Reforms, Productivity and Technological Change in Latin América* (Santiago de Chile: ECLAC).

Kay, S. J. y Kritzer, B. E. 2001 "Social Security in Latin America: Recent Reforms and Challenges" en *Economic Review* (Federal Reserve Bank of Atlanta) primer trimestre, pp.41-52.

Krugman, P. 2000 *The Return of Depression Economics* (Nueva York: Norton & Co.).

Lora, E. 2001 "Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It" en *Inter-American Development Bank*, Working Paper N° 466: 4, diciembre.

Lora, E. y Panizza, U. 2002 "Structural Reforms in Latin America under Scrutiny" en *Inter-American Development*, Bank Working Paper N °470: 31-32, 11 de marzo.

Ministerio de Comercio de China 2016 "El Ministerio de Comercio realizó regularmente una conferencia de prensa" en <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ah/diaocd/201611/20161101794385.shtml> acceso 2016.

New York Times 2010 "s/d", 1 de julio. En <http://www.nytimes.com/2010/07/01/world/americas/01peru.html> acceso 26 de mayo de 2016.

Sachs, J. D. y Warner, A. M. 1997 *Natural Resource Abundance and Economic Growth* (s/d: Center for International Development / Harvard Institute for International Development, Harvard University).

Shixue, J. y otros 2011 Predicción de las perspectivas de desarrollo de América Latina (Beijing: China Social Sciences Press). [江时学等著：《拉美发展前景预测》，北京：中国社会科学出版社，2011年，第60－61页。].

Stiglitz, J. E. 2002 "Whither Reform? Towards a New Agenda for Latin America", presentado en la conferencia *Prebisch Lecture*, organizada por CEPAL / ECLAC, Santiago de Chile, 26 de agosto.

"The Tragedy of Argentina: A Century of Decline" 2014 en *The Economist*, 17 de febrero.

Useem, J. 2003 "The Devil's Excrement" en *Fortune,* 3 de febrero.

Williamson, J. (ed.) 1990 *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (s/d: Institute for International Economics).

World Bank s/f "The World Bank in Latin America and the Caribbean" en <http://www.worldbank.org/en/region/lac/overview> acceso 30 de mayo de 2017.

World Bank 2009 "World Bank Praises Latin America's Resilience in Global Financial Crisis" en *The World Bank Web* (Washington D.C.) 6 de julio. En <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS> acceso 12 de mayo de 2017.

World Economic Forum 2015 "How Can Latin America Close Its Infrastructure Gap?", 6 de marzo. En <https://www.weforum.org/agenda/2015/05/how-can-latin-america-close-its-infrastructure-gap/> acceso 28 de mayo de 2017.

Zhang Yinghua*

EL “ALCANCE DE BIENESTAR” Y EL GASTO SOCIAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

INTRODUCCIÓN

El “alcance (*catch-up*) de bienestar”, uno de los signos de la “latinoamericanización”, ha sido tomado por algunos investigadores chinos como uno de los factores que han dirigido a la región a la “trampa del ingreso medio” y su surgimiento se atribuye al “populismo” (Gang *et al.,* 2008: 12-24). Después de la crisis de deuda soberana de 2010, casi todos los países europeos empezaron a modificar el régimen de bienestar que implicaba un alto nivel de impuestos, deudas y déficit. China está enfrentando varios desafíos tales como la rigidez del bienestar, la solidificación de grupos de beneficiarios y la excesiva carga del gasto fiscal, y debe dar más importancia a la reforma del régimen de bienestar. En este trabajo se analiza el “alcance de bienestar” de América Latina y el Caribe (ALC) en una perspectiva cuantitativa y cualitativa, y se llega a la conclusión de que la contradicción estructural del gasto social de la región ha causado el supuesto fenómeno de “Robin Hood inverso”[1] y el “alcance” ha empeorado la distribución del ingreso.

---

1 Se refiere a la redistribución de los pobres a los ricos. Ver: Lindert *et al.* (2006: 13).

* Zhang Yinghua es doctora e investigadora asociada del Instituto de la Estrategia del Desarrollo Social de la Academia China de Ciencias Sociales.

1. EL "ALCANCE DE BIENESTAR" DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UN ANÁLISIS CUANTITATIVO Y CUALITATIVO

El gasto social es el primer índice del nivel de bienestar de un país. El gasto social (gasto social público) se refiere a los gastos del Gobierno en la protección social (la seguridad y la asistencia social), la educación, la salud y la vivienda (ECLAC, 2016a: 54). Los países de ALC se pueden clasificar en tres grupos según la época en que se establecieron los sistemas sociales, la cobertura del sistema, el nivel de bienestar y la magnitud del gasto social (ver tabla 1). Entre más de 30 países latinoamericanos, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay siempre se encuentran en el grupo con el gasto social de nivel más alto y son considerados como los países de bienestar tradicionales de la región.

Tabla 1

América Latina y el Caribe: países con distinta magnitud del gasto social (2010-2014)

	Grupo A	Grupo B	Grupo C
Índices	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay	Colombia, México, Venezuela	Bolivia, Rep. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú
Gasto social por habitante (en dólares; precio de 2010)			
Total	2.132	1.166	366
Protección social	966	456	111
Gasto social como porcentaje del PIB (en %)			
Total	20,2	14,0	11,0
Protección social	8,9	5,6	3,1
Educación	4,8	4,1	4,4
Salud	4,5	2,9	2,6
Vivienda	1,5	1,3	1,0

Fuente: ECLAC (2016b: 155, t. IV.5).

De acuerdo con estudios anteriores, el "alcance de bienestar" de ALC se refiere al exceso de protección laboral y de gasto social. Se mide con índices como el gasto social como porcentaje del PIB y del gasto público, la inversión productiva como porcentaje del gasto público y/o el déficit fiscal, etc. (Gang *et al.*, 2008: 12-24; Lei *et al.,* 2013: 30-36), y se compara con las cifras de los países de Asia Oriental. Se ha llegado a la conclusión de que en la región existe un "alcance de bienestar"

dado que el gasto social como porcentaje del PIB ha aumentado desde la década de los noventa y se registra una distancia cada día mayor entre las cifras de la región y las de Asia.

Si comparamos el caso de ALC con el de la OCDE, sacaremos preciadas conclusiones: 1) casi todos los países de bienestar tradicionales se encuentran en la OCDE y han sido ejemplos para los países de ALC, ya que sirvieron de modelo a Chile, Uruguay y Argentina cuando estos establecieron sus propios sistemas de bienestar desde la década de los veinte; 2) los países latinoamericanos mantienen relaciones estrechas con la mayoría de los miembros de la OCDE porque comparten la misma raíz cultural y la religión católica con países europeos como España y Portugal; 3) el gasto social como porcentaje del ingreso nacional de muchos países de la región se aproxima e incluso supera al nivel de los países tradicionales, pero la desigualdad social de aquellos es mucho más notable que la de estos. El agudo contraste cuantitativo y cualitativo nos ayudaría a conocer claramente el problema del "alcance de bienestar" de la región.

Cabe indicar que la definición del "alcance de bienestar" en este trabajo consiste en un nivel más alto del gasto social con el mismo nivel económico, o en un nivel económico más bajo con el mismo nivel del gasto de bienestar. Se realizarán comparaciones con el nivel medio de la OCDE, se medirá el nivel económico con el índice del PIB per cápita y se evaluará el nivel del gasto de bienestar con el gasto social como porcentaje del PIB.

1.1 UN ANÁLISIS CUANTITATIVO SOBRE EL "ALCANCE DE BIENESTAR" DE ALC A TRAVÉS DE LA COMPARACIÓN CON EL NIVEL DE LA OCDE

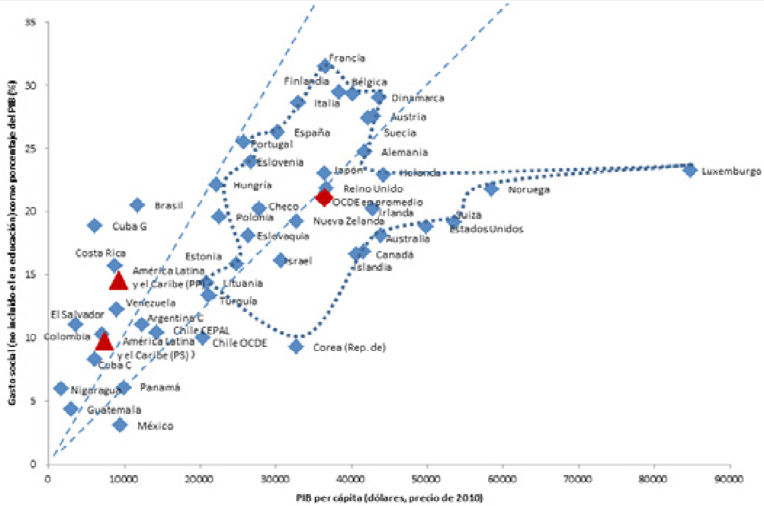
Con la entrada de los partidos de la izquierda en el poder, el auge de los movimientos democráticos, los grandes impactos en los sectores productivos causados por las políticas de apertura y la inflación provocada por la crisis de la deuda, el gasto social como porcentaje del gasto público se incrementó rápidamente, pasando del 46,7% a principios de la década de los noventa al 66,4% en 2013. Hasta ese mismo año también aumentó de 5 a 10 el número de países que tenían una participación del gasto social en el PIB mayor al 10%, con un promedio del 20%, en contraste con el porcentaje anterior del 12%, lo que significó además una gran disminución de la distancia entre ese promedio y el nivel medio de la OCDE, de 10 puntos porcentuales a 5[2].

2 Se trata de un cálculo en base a los datos de ECLACStat y OECDStat. A la luz de la definición de la CEPAL, el gasto social de un gobierno incluye los gastos dedicados a la pensión, salud, discapacitados, desocupados, promoción de empleo, salario mínimo, vivienda y educación. En términos de la definición de la OCDE, el gasto social

Sin embargo, un incremento tan rápido del gasto social no ha estado acompañado de un crecimiento económico suficiente, y la distancia entre la OCDE y ALC apenas ha sufrido una reducción, ya que en 2013 el PIB per cápita de la organización era 3,9 veces del de la región, lo que significó una leve variación en contraste con la cifra de 4,1 de la década de los noventa. En virtud de la participación del gasto social en el PIB (en vez de la absoluta magnitud de ese gasto), descubrimos que sí existe un "alcance de bienestar" (no solo alcanzados por las naciones de Asia Oriental, sino también por muchos países desarrollados de Occidente) en la mayoría de los países de la región, ya que la participación de estos es mayor que el promedio de la OCDE e incluso superior al nivel más alto de la organización en los casos de Brasil, Cuba, Costa Rica, Venezuela, El Salvador, Colombia, Nicaragua y Guatemala (como se observa en el gráfico 1).

Gráfico 1

América Latina y el Caribe y la OCDE: nivel económico y gasto de bienestar (2013)



Notas: (1) Los datos de Brasil y "Cuba G" corresponden a la cobertura del gasto del gobierno general. Los datos de Honduras, México y Nicaragua corresponden a la cobertura del gasto de los sectores públicos del presupuesto. Los datos de El Salvador y "Argentina N" corresponden a la cobertura del gasto de los sectores públicos no financieros. Los datos de los otros países corresponden a la cobertura del gasto del gobierno central. El "PP" se refiere al promedio ponderado y el "PS", al promedio simple. (2) Por la limitación al acceso de los datos, en este gráfico no se incluyen en los gastos sociales los de la educación. En realidad, el gasto en ese sector de América Latina y el Caribe como porcentaje del PIB en 2013 (5%) superaba las cifras de todos los miembros de la OCDE.
Fuente: OECDStat; ECLAC (2016c, 2016b: 77; t. II.A1.2).

---

comprende las inversiones en pensiones, prestaciones de supervivencia, discapacitados, salud, asistencia de hogares, promoción de empleo, vivienda, etc. En este trabajo se añade el valor calculado del gasto público en la educación.

Al igual que los miembros de la OCDE, el nivel general de bienestar de ALC no deja de elevarse, aunque la participación del gasto social en el PIB varía de un país al otro. A principios de la década de los noventa, en Cuba, Uruguay, Brasil y Argentina ese porcentaje alcanzó el 10%. A comienzos del siglo XXI, Chile y Costa Rica entraron en este grupo y, en 2013, siguieron Colombia y El Salvador. Desde 1990 hasta 2013, esa proporción de la OCDE aumentó en un 25% y en la mayor parte de las naciones de la región se registró un incremento aún más rápido (ver tabla 2).

Tabla 2

La OCDE y América Latina y el Caribe: gasto social (no incluye el gasto en la educación) (en % del PIB)

Año	1991-92	1995-96	1999-00	2005-06	2009-10	2013-14	Tasa de variación (de 1990 al año con datos accesibles)
OCDE en promedio*	16,9 (1990)	18,8 (1995)	18 (2000)	18,8 (2005)	21,1 (2010)	21,1 (2013)	25%
Argentina N	13,4	13,8	14	12,6	17,1	-	28%
Argentina C	8,3	8,6	8,4	68	9	11,1	34%
Bolivia	2,3	2,3	6,1	6	6,6	-	187%
Brasil	13,8	14,7	15,7	17,9	19,5	20,5	49%
Chile	9,3	9,2	10,5	8,8	10,9	10,4	12%
Colombia	3,4	8,7	7	8,5	10,7	10,3	203%
Costa Rica	10,9	11,7	12,1	11,8	15,3	15,7	44%
Cuba G	17,5	16,9	14,5	22	25,3	18,9	8%
Rep. Dominicana	2,5	2,6	3,3	5,3	4,8	-	92%
Ecuador	1,1	1,5	1	1,9	3,4	-	209%
El Salvador	-	-	-	9,4	9,7	11,1	18%
Guatemala	2,1	2,7	4	4,7	4,8	4,4	110%
Honduras	2,6	2,4	2,7	3,2	4,2	-	62%
Jamaica	3,4	3,4	-	5,3	-	-	56%
México	4	4,2	5,1	5,9	7,3	3,1	-23%
Nicaragua	3,3	3,1	3,9	4,8	5,4	6	82%
Panamá	3,9	3,5	4,2	4,3	6,4	6,1	56%
Paraguay	-	-		7	9,4		34%
Perú	-	-	5,8	6,6	6,9	-	19%
Trinidad y Tobago	4	3,5	4,6	5,1	-	-	28%
Uruguay	14,6	17,5	19,6	17,3	19,3	-	32%
Venezuela	7,3	6,1	8,3	13,2	11,8	12,3	69%

Nota*: Entre paréntesis figuran los años correspondientes.
Fuente: Elaboración propia en base a datos de OECDStat y ECLACStat.

Ese incremento rápido es atribuido tanto al aumento veloz de la magnitud del gasto social como al crecimiento relativamente lento de la economía. Entre 1990 y 2015, en la OCDE, se registró un 3,7% de la tasa media de variación anual del PIB per cápita y un 2,5% de la tasa media de variación anual del gasto social por habitante. Al contrario, en la mayoría de los países de ALC (menos Chile y Costa Rica) se ha observado un crecimiento del gasto social mucho más rápido que el de la economía, y se ha producido un desequilibrio (ver tabla 3).

Tabla 3

La OCDE y América Latina y el Caribe: tasa de variación del PIB per cápita y del gasto social por habitante (%)

	PIB per cápita	gasto social por habitante		PIB per cápita	gasto social por habitante
OCDE en promedio (1990-2014)	3,7	2,5	Honduras (1990-2014)	1,6	2,6
Argentina (1990-2014)	2,8	4,9	Jamaica (1992-2014)	0,7	4,3
Bolivia (1990-2014)	2,2	4,8	México (1998-2014)	1,1	2,5
Brasil (2000-2014)	2,0	2,7	Nicaragua (1998-2014)	2,4	7,3
Chile (1990-2014)	3,7	2,8	Panamá (2000-2014)	4,7	5,4
Colombia (2001-2014)	3,3	6,9	Paraguay (2007-2014)	3,9	8,2
Costa Rica (1994-2014)	2,8	2,1	Perú (1999-2014)	4,0	5,9
Cuba (1996-2014)	4,5	6,6	Rep. Dominicana (1990-2014)	3,7	4,7
Ecuador (1990-2014)	3,3	6,7	Trinidad y Tobago (2008-2014)	-0,3	10,7
El Salvador (2002-2014)	1,5	2,3	Uruguay (2011-2014)	3,6	3,8
Guatemala (1995-2014)	1,2	37	Venezuela (1999-2014)	2,2	9,1

Nota: Los datos del gasto social por habitante de Bolivia, Brasil y Cuba corresponden al gasto del gobierno general, y los datos de los otros países de la región corresponden al del gobierno central.
Fuente: Elaboración propia en base a datos de OECDStat y ECLACStat.

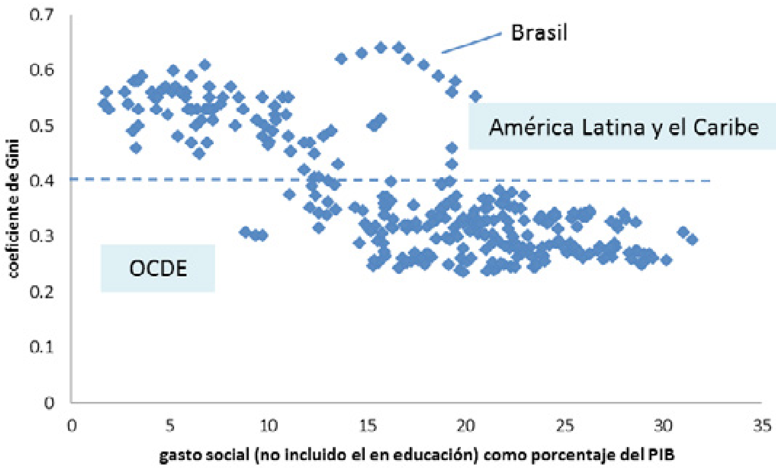
1.2. UNA CALIFICACIÓN EN LO CUALITATIVO DEL “ALCANCE DE BIENESTAR” DE ALC: EN TORNO A LA DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Las políticas sociales desempeñan el papel de combate contra la pobreza, la desigualdad y otros problemas sociales emergidos en el desarrollo económico. El gasto social, el medio económico más importante de las políticas, ha mejorado obviamente la desigualdad en la distribución del ingreso de los países de bienestar tradicionales, y sus sistemas de seguridad social tienen fama de ser “una protección desde la cuna hasta la tumba” (Niehues, 2010). Sin embargo, en ALC no se ha observado tal efecto y, al contrario, las políticas han deteriorado la equidad. “Los países en vías de desarrollo de ALC se han inclinado por aplicar políticas con mayor cobertura pero no correspondientes a sus fases de desarrollo” (Mkandawire, 2001). Las políticas se caracterizan por un efecto “regresivo” de la redistribución (Lustig, *et al*., 2012), ya que se ha registrado una pequeña escala de transferencia de la riqueza a la miseria (Breceda, Rigolini y Saavedra, 2008). Algunos estudios lo atribuyen al populismo, que mientras contribuye al aumento del gasto social en los pobres, también favorece a los ricos (Jingchun, 2011: 2-6).

Por eso, este tipo de “alcance de bienestar” está acompañado de un mal efecto de redistribución a causa de la estructura desequilibrada y cree que la composición del gasto social es más importante que el tamaño de inversión (Jixin, 2005: 9-16).

En el gráfico 2 se presenta el resultado del análisis sobre 660 muestras de datos de ALC y la OCDE entre 1990 y 2014. Descubrimos que tras la recaudación de impuestos y la transferencia, el coeficiente de Gini de los miembros de la organización se mantiene por debajo de 0,4, mientras que la mayor parte de los países de la región lo tienen superior a 0,5 e, incluso, alrededor de 0,6 (Brasil, por ejemplo). En el gráfico también observamos que los puntos de datos de muchas naciones de la región se ubican a la derecha de los de la OCDE, lo que indica sus mayores participaciones del gasto social en el PIB. Brasil, la economía más grande y con la tercera parte de la población de la región, tiene un nivel de esa participación semejante al de la OCDE, a pesar de que el PIB por habitante medio de la organización triplica al de aquel gran país. En comparación con los países desarrollados, el gasto social de ALC no ha contribuido mucho a la igualdad.

Gráfico 2
América Latina y el Caribe y la OCDE: gasto social y coeficiente de Gini



Nota: Los datos de América Latina y el Caribe corresponden a los de 1991-2013, y los datos de la OCDE, a los de 2004-2014.
Fuente: CEPALSTAT; OECDStat. Los datos del gasto social de América Latina y el Caribe son de ECLAC (2016b: 77, t. II.A1.2).

2. CONTRADICCIÓN ESTRUCTURAL EN EL GASTO SOCIAL DE ALC: "UNA SOCIEDAD DE BIENESTAR FRAGMENTADA"

Consistente con las estadísticas de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2013 los gobiernos de la región invirtieron el 9%, 4,9%, 4,2% y 1,4% del PIB respectivamente en protección social (seguridad y asistencia social), educación, salud y vivienda. ¿Cómo se distribuyeron los recursos? Al abrir la "caja oscura" del gasto social, nos sorprendemos de que el sistema de bienestar de la región no ofrezca más que una "protección social disfuncional". Si bien los gastos en educación y en salud han tenido un efecto progresivo gracias a su cobertura relativamente mayor, las inversiones públicas en protección social no han obtenido sino un resultado regresivo debido a su cobertura reducida y a su efecto de exclusión social y, dada la gran magnitud de la inversión en la protección, este resultado se nota en todo el gasto social, con un alcance limitado de los favorecidos (casi la mitad de trabajadores no cuenta con protección laboral y los sectores formales disfrutan la mayor parte del beneficio) y una redistribución irrazonable (los ricos se benefician más que los pobres).

2.1. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: "UNA SOCIEDAD DE BIENESTAR FRAGMENTADA"

El "alcance de bienestar" de ALC no ha cubierto a toda la sociedad. A principios del siglo XX, en algunos países de la región empezaron a aplicarse políticas sociales con el establecimiento de sistemas de protección laboral y social y la masificación de la educación; por ejemplo, la promulgación de la Constitución de 1917 en México, la enmienda de la legislación laboral en Uruguay, la masificación de la educación primaria en Perú, etc. Lamentablemente, las revoluciones y movimientos políticos no han transformado el sistema irrazonable [de la distribución] de la tierra (por ejemplo, en 1920 el 75% de la tierra de Brasil estaba en manos del 10% de la población), raíz principal de la desigualdad social. Por eso las políticas sociales se han desarrollado en una estructura malformada y desequilibrada, caracterizada por la fragmentación del sistema de bienestar y lo regresivo del régimen. Desde la década de los treinta se difundió la idea de "crecimiento antes y distribución después" en todas las naciones de la región, a causa de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. Influidos por el pensamiento de William Beveridge, algunos países como Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Cuba y Uruguay establecieron sistemas básicos de protección frente a accidentes de trabajo, discapacidad y enfermedades, aunque los trabajadores informales, los del sector agrícola y sus familiares, estuvieron excluidos del régimen de seguridad social contributiva, relacionado estrechamente con elementos como patrones y remuneraciones. Sin embargo, para la década de los setenta, este régimen ya se había generalizado en casi todos los países de la región. En la década de los noventa, dirigidos por el neoliberalismo, los gobiernos dieron más importancia al sistema de mercado, atenuaron la intervención gubernativa y aplicaron reformas de privatización y apertura, por lo que cada vez más la riqueza se concentró en la minoría de la población. Las políticas sociales no cambiaron su estructura desequilibrada y de 1970 a 2000, en la mayor parte de los países de la región, el coeficiente de Gini respecto a la propiedad de la tierra se mantuvo por encima de 0,8 (Zhenxing, 2010: 198).

El sistema de bienestar de la región se desarrolló mucho entre las décadas de los treinta y los setenta gracias a la industrialización por sustitución de importaciones. Como las industrias nacionales estaban bien protegidas, los sectores manufactureros marchaban exitosamente y la clase obrera iba creciendo en forma constante, lo que fomentaba el establecimiento de sistemas de bienestar. Lamentablemente, la industrialización no se realizó completamente. En la década de los noventa las manufacturas fueron afectadas gravemente por las importaciones a gran escala de bienes extranjeros debido a políticas de liberalización

comercial, y después de la crisis financiera de 2008-2009 siguieron deteriorándose, ya que la participación de su valor de producción en el PIB solo significó la mitad de la cifra anterior a la crisis, lo cual impidió el fortalecimiento de la clase laboral y estimuló la expansión del empleo informal. Al mismo tiempo, las leyes laborales, las altas compensaciones por despidos y los sistemas de seguridad social contributiva servían principalmente a los trabajadores de grandes empresas y del sector público, o sea, los empleados nucleares y formales, los cuales, apoyados por el sindicato, reclamaban cada día más beneficios al Gobierno. Por el contrario, los empleados informales y los trabajadores agrícolas, que se hallaban al margen del mercado laboral, apenas disfrutaban de la protección social. Como se observa en la tabla 4, comparados con los empleados de pequeñas empresas y los trabajadores no profesionales por cuenta propia (TNPCP), muchos más empleados de grandes empresas, del sector público y más trabajadores profesionales por cuenta propia (TPCP) accedieron al sistema de pensiones y de seguro de salud. En conclusión, el sistema moderno de bienestar de ALC ha creado una "sociedad de bienestar rota" a causa de la fragmentación del mercado de trabajo y de la comunidad social.

Tabla 4

América Latina y el Caribe: tasa de afiliación a la pensión y al seguro de salud
(afiliados / todos los trabajadores, en %)

		Trabajadores nucleares				Trabajadores al margen			
		Empleadores	Empleados de grandes empresas	Empleados del sector público	TPCP	Empleados de pequeñas empresas	TNPCP	Ciudad	Zona rural
Argentina (2001)	pensión	-	76	85	-	25	-	63	-
	salud	-	74	83	-	23	-	-	-
Bolivia (2002)	pensión	5	25	69	15	4	1	16	3
Brasil (2001)	pensión	60	83	87	57	52	9	56	19
Chile (2000)	pensión	56	83	92	42	52	16	67	45
	salud	73	84	93	69	64	35	-	-
Ecuador (1998)	pensión	-	42	91	-	11	-	48	27
Guatemala (2000)	pensión	-	54	76	-	5	-	48	27
México (2000)	pensión	-	59	75	-	12	-	53	19
	salud	-	70	89	-	17	-	-	-

Nicaragua (2001)	pensión	4	44	79	4	6	1	27	8
	salud	4	40	66	4	4	1	-	-
Perú (2000)	pensión	10	31	58	8	4	1	19	4
	salud	9	40	68	11	6	2	-	-

Fuente: Gasparini y Bertranou (2005: 32-34; t. 5, t. 6).

2.2. CONTRADICCIÓN ESTRUCTURAL EN EL GASTO SOCIAL DE ALC

La "sociedad de bienestar fragmentada" se caracteriza por "proteger mejor a los ricos que a los pobres".

2.2.1. LA PROTECCIÓN SOCIAL OFRECE MÁS BENEFICIOS A LOS BIEN PAGADOS

Tanto la contradicción entre la división en "núcleo" y "periferia" del mercado laboral y la exigencia de formalización del régimen de protección social como la polarización de la posesión de recursos han hecho que el sistema de bienestar de la región solo cubra la mitad de la población (Bingwen, 2009: 27). En la región, el empleo informal (empleadores y empleados de pequeñas empresas, asistentes familiares y trabajadores no técnicos en industria, agricultura, ganadería, construcción, comercio y servicios, etc.) constituía el 46% del empleo urbano (en 2014) (CEPALSTAT, s/f) y apenas gozaba de protección formal. En 2013 la cobertura de salud era del 67% (71% y 53% en las zonas urbana y rural, respectivamente) y la tasa de afiliación a la pensión no alcanzaba el 52% (el 59% en la ciudad y el 22% en el campo). Además, la cobertura variaba mucho de una profesión a otra y según el nivel de salarios. En el caso de los ingresos, las tasas de participación en la cobertura de salud de los diez grupos (desde el estrato bajo al alto) eran del 65%, 68%, 69%, 70%, 71%, 72%, 74%, 77%, 80% y 86%, y las tasas de afiliación a la pensión eran del 15%, 33%, 43%, 49%, 54%, 58%, 60%, 67%, 71% y 77% (ECLACb, 2016: 101-103). La mayoría de los desfavorecidos no recibirían pensión al llegar a la edad jubilatoria.

2.2.2. MÁS GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL SE DIRIGEN A LOS RICOS

Como se observa en la tabla 5, en la seguridad social contributiva, los ricos perciben la mayor parte del gasto público; en la asistencia social, pese a su menor proporción, los ricos gozan de más subsidio que los pobres. Por ejemplo, los del quintil superior con ingresos más elevados (Q5) ocupan el 61% del subsidio de la pensión, mientras que los del quintil inferior (Q1, el 20% más pobre de la población) solo reciben el 3%. En cuanto a las otras seguridades sociales, en Chile, por ejemplo, el subsidio de desempleo, por discapacidad, por orfandad y por supervivencia cobrados por el quintil superior son 5,8, 2,9, 3,9 y

4,7 veces de los que recibe el quintil inferior; en Brasil, las distancias entre el 20% más rico y el 20% más pobre en el subsidio de vacaciones públicas y de pensión pública son de 3,9 y 8,1 veces; en México, la distancia en indemnizaciones por pérdida laboral es de 11,6 veces (Lindert *et al.*, 2006: 27; t. 4B: 65, t. A3.2: 117).

Es difícil de entender que los ricos se beneficien mucho de la asistencia social. En Chile, Colombia, México, Perú, Guatemala y la República Dominicana, la cobertura de la asistencia en el quintil inferior es menor que la del quintil superior, y los ricos reciben más subsidios que los pobres. Notoriamente, los programas no solo asisten a quienes viven en la miseria sino también a los adinerados, y los beneficios que se deberían proporcionar exclusivamente a determinados grupos se distribuyen por igual a todos los miembros de la sociedad, lo que hace que los pobres y el Gobierno ejerzan como un canal de transferencia para los ricos.

Tabla 5

Transferencia pública por habitante en la seguridad social y la asistencia social (por paridad de poder adquisitivo, en dólares)

	Seguridad social				Asistencia social			
	Transferencia pública por habitante (en dólares)		Cobertura (%)		Transferencia pública por habitante (en dólares)		Cobertura (%)	
	Dólares	Q5/Q1	Q1	Q5	Dólares	Q5/Q1	Q1	Q5
Brasil	52,9	6,9	28	42	6,7	4,1	34	3
Chile	80,9	6	14	27	11,9	1,2	69	19
México	65,6	4,2	2	10	9,6	4	38	15
Perú	100,1	3,6	1	20	1,6	1,2	72	12
Colombia	23,7	5,6	1	17	17	1	45	9
Guatemala	20,7	10,1	1	9	9,3	3,4	64	32
Argentina	106,1	12	5	29	35,9	1,7	30	1
Rep. Dominicana	46,1	-	2	3	-	-	94	96

Nota: Q5 se refiere al quintil superior, el 20% más rico de la población; Q1 se refiere al quintil inferior, el 20% más pobre de la población.

Fuente: Lindert *et al.* (2006: 64; t. 4A).

2.2.3. MÁS SUBSIDIOS PÚBLICOS SE CONCEDEN A LOS RICOS

A causa de la división en "núcleo" y "periferia" del mercado laboral, los grupos con intereses adquiridos no solo se esfuerzan por reducir la cotización de la seguridad social, sino que también intentan aumentar el rendimiento, lo cual no hace más que incrementar el déficit público. En ALC, el rendimiento del bienestar social se calcula a razón

del múltiplo del salario mínimo. En Brasil, por ejemplo, las pensiones de los trabajadores del sector privado apenas duplican el salario mínimo, mientras que los ingresos de los jubilados del sector público quintuplican el salario medio y un miembro del Parlamento disfruta una pensión que significa 15 veces la de un ciudadano común. En contraste con el rendimiento elevado, se observa una cotización muy reducida: en el quintil inferior de este país, 400 personas cotizan para mantener a un perceptor de pensión y en el quintil superior 47 pagan para que uno cobre. Para cualquier sistema de pensión contributivo, tal estructura no produce un equilibrio entre los ingresos y egresos, sino un gran déficit que tiene que pagar el Gobierno.

Es una lástima que no sea un fenómeno único en la región. Por ejemplo, en Argentina, el gasto fiscal constituye el 57% del egreso total de la pensión, y en Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, esas participaciones son, respectivamente, del 40%, 56%, 77%, 84% y 89% (Lindert *et al.*, 2006: 115; t. A3.1: 90). Una gran parte de los recursos públicos se reparte indebidamente entre los empleados formales y una pequeña parte se distribuye a los trabajadores informales, a los que se encuentran al margen del mercado laboral y a los desfavorecidos que no son capaces de acceder al sistema de seguridad social.

Para apaciguar a los de abajo, los gobernantes no pueden sino efectuar nuevos programas de asistencia dentro del marco existente. Desde finales de la década de los noventa, algunos países de la región empezaron a establecer sistemas de “transferencias monetarias condicionadas” (TMC) dirigidos a los desfavorecidos. Actualmente, estos sistemas cubren a 130 millones de habitantes, que representan el 21% de la población de ALC. No obstante, la porción de la “torta” lograda por ellos es muy limitada, ya que el gasto total de las TMC como porcentaje del PIB se encuentra entre el 0,01% y el 1,13%, con un promedio del 0,39%, y las transferencias per cápita son de 0,51-41,19 dólares (ECLAC, 2016b: 155). Al contrario, los que se hallan en capas superiores de la sociedad disfrutan de una “torta” diez e, incluso, cien veces más grande.

3. LECCIONES EN EL “ALCANCE DE BIENESTAR” DE ALC

ALC es una de las regiones del mundo en que se establecieron temprano sistemas de bienestar y su gasto social público tiene el mismo nivel que el de los países de bienestar tradicionales. Sin embargo, la alta tasa de pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso más grande en el mundo muestran los problemas de la polarización del gasto social y el efecto regresivo de los sistemas. Frente a la desaceleración económica y el envejecimiento de la población, los países no tienen más remedio que reducir el bienestar. Si no se resolvieran

las contradicciones en el gasto social, los grupos con intereses adquiridos seguirían promoviendo el "alcance" y controlando el bienestar a través de movimientos democráticos, y se verían una movilidad social más lenta y una exclusión social más grave. Para no repetir los errores de Grecia y de ALC, los países en vías de desarrollo deben corregir lo más temprano posible las faltas en la estructura del gasto social durante la reforma de bienestar, e inclinar la balanza hacia los desfavorecidos que tienen un mayor efecto marginal de bienestar para que los sistemas se desarrollen de manera más saludable, justa y sostenible.

3.1. EL ORIGEN DEL "ALCANCE DE BIENESTAR" DE ALC

3.1.1. LA RIGIDEZ DEL BIENESTAR Y EL SECUESTRO DEL INTERÉS

El bienestar está caracterizado por la rigidez, sobre todo en muchos países de ALC, en los cuales los gobiernos son menos capaces y el populismo es más poderoso. Solo cuando ejerzan políticas fuertes, los gobiernos lograrán reducir de una vez el bienestar elevado. En abril de 2017, el presidente de Brasil intentó aplicar políticas para debilitar la Ley Laboral, extender la edad jubilatoria y disminuir la pensión, lo que causó la primera huelga a escala nacional desde hacía 20 años (Phoenix Television, 2017). Semejantes acontecimientos ocurren de vez en cuando en Europa, sobre todo en Francia, estos años. Las huelgas no solo impiden las reformas, sino que también hacen que los gobiernos cedan ante las peticiones de elevar el bienestar de los huelguistas. Si bien las manifestaciones promueven en cierta medida el aumento de la inversión pública en capital humano, tales como la educación y la salud, las huelgas estimulan el incremento del gasto público en la protección social (Zarate Tenorio, 2014: 1.945-1.972), lo que mejora el bienestar de los grupos con intereses adquiridos en lugar de ayudar a los pobres. Aunque los gobernantes quisieran hacer algo por los pobres, quienes deberían obtener más derechos y beneficios en los movimientos democráticos, no podrían sino aumentar también las transferencias a los ricos (Segura-Ubiergo, 2007).

3.1.2. UNA "SOCIEDAD DE BIENESTAR FRAGMENTADA"

Así como en la cultura del bienestar de Europa, en la de ALC también se destacan la justicia y la responsabilidad del Estado. Por ejemplo, algunas encuestas indican que más del 60% de los latinoamericanos y de los europeos creen que la desigualdad en la distribución del ingreso se debe a la injusticia social, y solo el 30% la atribuyen a la pereza. En contraste con esto, el 60% de los encuestados estadounidenses atribuyen la inequidad a la segunda causa y el 30% dirigen la punta de lanza contra la primera. Más de las dos terceras partes de los latinoamericanos y los europeos critican al gobierno por sus trabajos

insatisfactorios en la reducción de la pobreza, mientras que la proporción de los estadounidenses que sostienen esta opinión es del 42% (Lindert *et al.*, 2006: 60; t. 3). Los sistemas de bienestar se establecen y se desarrollan influidos por la cultura, por eso los latinoamericanos toman como ejemplo los sistemas de sus antiguas metrópolis en vez de los de su vecino del norte. Sin embargo, al aplicar los regímenes, la región se ha desviado del camino de su maestro.

Generalmente, la protección social se proporciona prioritariamente a los grupos que cuentan con un nivel alto de organización y suficiente derecho de opinión en la política. El sistema europeo de bienestar sirvió al principio a los sectores ferroviario, postal, militar y público, y el régimen de ALC también prefirió a los militares, funcionarios y jueces al establecerse, y después se dirigió progresivamente a los empleados de las grandes empresas. A causa de la apertura, en unos países el empleo se concentraba en algunas industrias o grandes empresas, donde el sindicato poseía una organización perfecta y una capacidad de negociación, y por eso los empleados eran los beneficiarios principales. No obstante, en la época de la industrialización por sustitución de importaciones, debido a la dependencia de capitales y tecnologías extranjeros y al desarrollo rápido de industrias intensivas de capital, los sectores manufactureros fueron impactados y el empleo formal no pudo aumentar, lo que dividió el mercado laboral en "núcleo" y "periferia" y dejó a más de la mitad, e incluso a las dos terceras partes de los trabajadores, al margen del mercado y fuera del sistema de bienestar. Estos trabajadores no podían organizarse a escala nacional ni poseer un sindicato propio que tuviera a cargo la negociación colectiva. Es esto por lo que ALC y Europa se encuentran en dos mundos distintos, aunque establecieron sistemas de bienestar casi al mismo tiempo y los desarrollaron a través de la alternativa de partidos y movimientos obreros. El sistema de la región es más desigual, más fragmentado y con menos cobertura.

3.1.3. LA "CAJA OSCURA" DEL GASTO SOCIAL

El sistema de bienestar se establece generalmente por dos causas. La primera es aliviar la resistencia de los grupos sociales para que se consolide el poder político del gobernante y la segunda es fortalecer la fidelidad de los grupos sociales nucleares. El sistema vigente de ALC no refleja sino el interés de los trabajadores nucleares, o sea, los militares, funcionarios, jueces y los empleados de grandes empresas o industrias importantes que cuentan con sindicatos bien organizados y grandes capacidades de participar en asuntos políticos. Como se ha mencionado, el "alcance de bienestar" de la región no ha traído beneficios generales y el gasto social, cuya estructura está dispuesta

en la "caja oscura", se ha dirigido prioritariamente a los empleados nucleares, los que se han convertido en grupos con intereses adquiridos, se oponen a la reducción del bienestar y abogan por imitar a los países europeos. Los trabajadores informales, que constituyen más de la mitad del mercado laboral, se ven excluidos del sistema y no han podido disfrutar de los beneficios con los grupos nucleares a través de movimientos políticos, que en realidad han promovido el aumento del gasto social.

3.2. REFLEXIONES SOBRE EL "ALCANCE DE BIENESTAR" DE ALC

Las políticas sociales, que desempeñan papeles como promover la acumulación del capital humano, ofrecer suficientes protecciones para evitar riesgos y contribuir a la justicia social por medio de la redistribución, están limitadas por contradicciones entre la elevación del bienestar y la sostenibilidad fiscal. En países en desarrollo, el bienestar debe ser suficiente para asegurar las condiciones básicas de vida y la producción laboral, así como para incluir a los desfavorecidos en el sistema. Para convertir una "sociedad de bienestar fragmentada" en una sociedad justa, las políticas deben reducir el espacio ampliado del bienestar de los grupos con intereses adquiridos y distribuir más transferencias a los grupos al margen, haciendo el gasto social más eficaz.

Cabe prestar más atención a la experiencia de Costa Rica. En competiciones globales, muchas empresas que ejercen el comercio internacional enfrentan grandes dificultades y no tienen más remedio que reducir personal, por lo que numerosos empleados están mal pagados u obligados a trabajar por cuenta propia. Para que no suspendan la seguridad social al estar desocupados, el Gobierno toma a cargo la obligación de cotización que deberían cumplir los empleadores, lo que estimula la participación voluntaria de los trabajadores informales en la seguridad. En 2006, por ejemplo, el 45% de los trabajadores por cuenta propia cotizaban en el sistema de pensiones (Mesa-Lago, s/f: 24). Han sido estas políticas las que han ayudado a Costa Rica a tener la tasa de pobreza en los trabajadores (la proporción de los trabajadores que se encuentran por debajo de la línea de pobreza) **más baja** de toda la región (menos del 0,5% y nunca por encima del 1%), mientras que esas tasas en Uruguay y Brasil, que tienen una participación semejante del gasto social en el PIB, eran del 3% y 2% en el mismo año, y en Brasil se llegó a registrar un récord del 8% (ECLACSTAT, s/f).

Los países en vías de desarrollo deben diseñar sus sistemas de bienestar y el objetivo del gasto social a partir de la realidad de la fragmentación del mercado laboral en vez de imitar absolutamente a las

naciones tradicionales, entre las cuales, sin embargo, los Países Bajos serían un buen ejemplo, ya que el mercado de trabajo tiene unas condiciones similares a las de los países en desarrollo. Este país tiene el porcentaje más elevado de empleo informal en Europa. En 2013, por ejemplo, la tasa media de empleo de tiempo parcial de los 28 países de la Unión Europea era del 20%, con el valor mínimo en Bulgaria (2,4%) y el máximo en los Países Bajos (49,9%). En el mismo año, la tasa de empleo informal de ALC era del 44%, con la cifra inferior en Chile (29,2%) y la superior en Colombia (57,7%). Por lo tanto, en los Países Bajos existe un mercado de trabajo muy parecido al de América Latina y el Caribe. En las décadas de los ochenta y los noventa, este país europeo empezó la reforma de "formalización del empleo flexible", facilitando el acceso a la protección social e incluyendo en la ley civil las disposiciones de iguales derechos para trabajadores diferentes, lo que permitió que los trabajadores de tiempo parcial, que constituían más de la mitad de los empleados, pudieran disfrutar igualmente de protección laboral y compartir el beneficio generado por el gasto social. A pesar de la tasa elevada de empleo informal en Europa, los Países Bajos han reducido al nivel más bajo el riesgo de pobreza de los trabajadores mal pagados, los trabajadores con cargas pesadas de familia y los de empleo flexible (Yinghua, 2016).

Podemos sacar conclusiones del "alcance de bienestar" de ALC. Con un mercado laboral fragmentado, el gasto social no puede beneficiar eficazmente a los desfavorecidos. Por eso hay que controlar el espacio inflado del bienestar para evitar que la rigidez del bienestar y el secuestro de los intereses promuevan sin cesar el aumento del gasto social. En un país con una alta tasa de empleo informal y un sistema fragmentado de protección social, la mejor elección no es incrementar el bienestar obstinadamente sino reforzar los sistemas de asistencia, pasando de la asistencia pasiva de nivel bajo a la condicionada (referida a la que vincula el bienestar más elevado con más inversión en capital humano y en materia laboral) y a la activa de nivel medio (referida a la que asegura suficientes transferencias para ayudar a los trabajadores, aparte de garantizar su protección básica de vida). Además, hay que mejorar la estructura de la seguridad social rebajando el umbral del acceso y de la percepción, e incluyendo a más trabajadores informales para que todos se beneficien del gasto social.

BIBLIOGRAFÍA

Bingwen, Z. 2009 "La pobreza en el crecimiento y la función de la reducción de la pobreza en la protección social de América Latina y el Caribe: una comparación internacional" en *Estudios de América Latina*, Vol. 2: 27, suplementario [郑秉文：《拉美增长

性贫困”与社会保障的减困功能——国际比较的背景》，载《拉丁美洲研究》，2009年第2增刊，第27页。].

Breceda, K.; Rigolini, J. y Saavedra, J. 2008 “Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation” en *Latin American & Caribbean Poverty Reduction and Economic Management Division, Poverty Department, Policy Research*, Working Paper 4604.

ECLAC, 2016a “Inclusive Social Development: the Next Generation of Policies for Overcoming Poverty and Reducing Inequality in Latin America and the Caribbean” (s/d: ECLAC).

ECLAC 2016b *Social Panorama of Latin America 2015* (s/d: ECLAC).

ECLAC 2016c *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2015* (s/d: ECLAC).

Jingchun, S. 2011 “El ‘catch-up de bienestar’ y la economía: concepto, lógica y lecciones” en *Estudios Financieros*, Vol. 11: 2-6 [苏京春：《中等收入阶段福利赶超与经济赶：概念、逻辑及前车之鉴》，载《财政研究》，2011年第11期，第2~6页。].

Jixin, L. 2005 “Análisis del ajuste de políticas sociales de los países de América Laitina y el Caribe” en *Estudios de América Latina*, Vol. 6: 9-16 [刘纪新：《拉美国家社会政策调整评析》，载《拉丁美洲研究》，2005年第6期，第9~16页。].

Gang, F. *et al.* 2008 “El ‘catch-up de bienestar’ y la ‘trampa del crecimiento’ de América Latina y el Caribe” en *Revista de la Administración*, Vol. 9: 12-24. [樊纲，张晓晶：《“福利赶超”与“增长陷阱”：拉美的教训》，载《管理世界》，2008年第9期，第12~24页。].

Gasparini, L. y Bertranou, F. M. 2005 “Social protection and the labour market in Latin America: What can be learned from household surveys?” en *International Social Security Review*, Vol. 58, N° 2-3: 32-34.

Lei, S. *et al.* 2013 “El ‘catch-up de bienestar’, el fallo del gobierno y el estancamiento del crecimiento” en *Ciencias Sociales de Jiangsu*, Vol. 1: 30-36. [樊纲，张晓晶：《“福利赶超”与“增长陷阱”：拉美的教训》，载《管理世界》，2008年第9期，第12~24页；时磊、刘志彪：《“福利赶超”、政府失灵与经济增长停滞》，《江苏社会科学》，2013年第1期，第30~36页。].

Lindert, K. *et al.* 2006 “Redistributing Income to the Poor and the Rich Public Transfers in Latin” (s/d: WB, SP Discussion Paper, N° 0605, agosto.

Lustig, N. *et al*. 2012 “The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and

Peru: A Synthesis of Results"(s/d: IAD / Tulane University CIPR-DE) 20 de agosto.

Mkandawire, T. 2001 "Social Policy in a Development Context" en *United Nations Research Institute for Social Development, Social Policy and Development Programme,* Paper N° 7.

Niehues, J. 2010 "Social Spending Generosity and Income Inequality: A Dynamic Panel Approach" en *SSRN Electronic Journal*, 5.178.

Phoenix Television 2017 "Huelga nacional en Brasil contra la reforma a los sistemas de trabajo y de pensión", 29 de abril. En <http://v.ifeng.com/news/world/201704/01c7626f-78cf-489e-a3ae-93603a19f138.shtml> acceso 2017.

Segura-Ubiergo, A. 2007 *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy, and Development* (Cambridge: Cambridge University Press).

Yinghua, Z. 2016 "Pobreza de los trabajadores, causas y efectos de las políticas del mercado laboral: experiencias de la Unión Europea" en *Revista de la Economía Internacional*, Vol. 6 [张盈华：《工作贫困、成因与劳动力市场政策的影响——来自欧盟的经验》，载《国际经济评论》，2016年第6期。].

Zarate Tenorio, B. 2014 "Social Spending Responses to Organized Labor and Mass Protests in Latin America, 1970-2007" en *Comparative Political Studies*, Vol. 47, N° 14: 1.945-1.972.

Zhenxing, S. 2010 *Dilemas de los países de América Latina y el Caribe durante la transformación social* (s/d: Editorial de Ciencias Sociales de China) [苏振兴：《拉美国家社会转型期的困惑》，中国社会科学出版社，2010年，第198页。].

Zhang Fan*

COMPLEMENTARIEDAD Y COMPETENCIA EN LA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN REGIONAL DE AMÉRICA LATINA

INTRODUCCIÓN

En la segunda década del siglo XXI, debido a la transformación registrada en la economía global, la política internacional y el panorama político de América Latina, se han presentado nuevas tendencias en el proceso de cooperación e integración de esta región. La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) están en declive, mientras la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se enfrenta a un futuro incierto. El Mercosur ha experimentado otra vez un giro, mientras que la Alianza del Pacífico ha cosechado tanto éxitos como desafíos.

La mayoría de las investigaciones se enfocan en la periodicidad, la diversidad y el complicado mecanismo dinámico del proceso de construcción regional. Aunque no se ha llegado a una conclusión general o a un análisis explícito, podemos resumir conocimientos básicos que sirvan como punto de partida para nuestra discusión (Malamud y Gardini, 2013; Tussie, 2009; Mesquita, 2016). Ante todo, la historia de la construcción regional de América Latina y el Caribe (ALC) está llena

* Zhang Fan es investigador titular del Instituto de América Latina de la Academia China de Ciencias Sociales. Su ámbito de investigación es la política de América Latina y las relaciones internacionales.

de altibajos, tanto en la teoría como en la práctica. Acompañada por la evolución de la política y economía mundial y la alteración de las estrategias de desarrollo regional, las organizaciones y mecanismos de integración surgieron y se ampliaron. Algunas de ellas sufrieron un estancamiento e incluso llegaron al punto de la disolución, mientras otras abrazaron una reforma estructural.

Las primeras olas de desarrollo del siglo XXI se acercan al final, pero todavía no se sabe si los nuevos motores de crecimiento puedan traer una renovada tendencia de desarrollo. Los pesimistas consideran que el potencial de integración de América Latina se encuentra agotado, las posibilidades de una ampliación son menores y que, bajo los impactos de la globalización y el desarrollo económico y político de la región en la última mitad del siglo XX, la construcción regional de ALC ha vuelto al punto de partida: los vínculos más fuertes entre los países latinoamericanos no van más allá de sus nexos históricos y culturales, así como sus estatus económicos y geopolíticos en el mundo o en el hemisferio occidental.

En segundo lugar, en ALC existen distintos bloques a nivel regional, subregional y trans-subregional cuyos Estados miembros, mecanismos, objetivos, políticas y funciones son muy variados. Los optimistas lo califican como flexible y diversificado, mientras que los pesimistas lo tachan de fragmentado y duplicado. En tercer lugar, asociado con el fenómeno mencionado antes, la construcción regional de ALC cuenta con casi todos los factores determinantes que se incluyen en las investigaciones de la cooperación y la integración regional. Tanto el pensamiento de "centro-periferia" de la teoría de la dependencia, como la hegemonía de EE.UU. a nivel hemisférico o global y las relaciones de poder entre los países grandes y pequeños de la región en el marco del análisis de relaciones internacionales, constituyen el trasfondo básico de las investigaciones de la construcción regional. Y si se enfoca en el interés nacional de cada país miembro, el eje de la investigación será analizar cómo las distintas estructuras industriales y comerciales de los países influyen en la cooperación y la integración regional; qué posibilidades hay de que se forme un consenso entre los Estados miembros sobre cuestiones como la hegemonía internacional, los países fundamentales de la región, el modelo de desarrollo económico y las instituciones regionales; y cómo coordinar las relaciones con las organizaciones internacionales, la bilateral con la multilateral y la identidad de los Estados miembros que pertenecen a varias organizaciones distintas. Además, hay que tomar en cuenta los vínculos históricos y culturales de los países latinoamericanos que ayudan a formar la identidad, así como la convergencia de los valores e ideas en el progreso económico, político y social.

En la última década del siglo XX aparecieron en el hemisferio occidental dos estilos de integración, en medio de la ola del "nuevo regionalismo": los planes de integración dirigidos por Estados Unidos –el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)– y el plan impulsado por el Mercosur y otras organizaciones subregionales de América Latina, como contraparte de los primeros. Ambos se dieron dentro de las olas de globalización y regionalismo que tenían como objetivo el libre comercio. Al entrar en el siglo XXI, el segundo plan llegó a transformarse en un movimiento de los países sudamericanos para buscar una integración y cooperación regional ante la globalización liderada por EE.UU. Con el ascenso al poder de las izquierdas en Latinoamérica prevalecieron especialmente los temas políticos y sociales en la construcción regional, y de esta manera surgió un regionalismo poshegemónico. A consecuencia de los cambios en el panorama político y la recesión económica de ALC, la dinámica de la Alianza del Pacífico y el viraje del Mercosur mostraron que la apertura y el libre comercio habían vuelto a ocupar puestos relevantes dentro del proceso de construcción regional. Sin embargo, aún hay incertidumbre acerca del surgimiento de una nueva ola de cooperación e integración en la región.

En vista de las tendencias hacia un desarrollo de la cooperación e integración regional de ALC, y teniendo en cuenta especialmente la situación actual de las organizaciones regionales y subregionales, este artículo busca, desde la perspectiva de las políticas exteriores de los países latinoamericanos, estudiar la construcción regional con las dos dimensiones del regionalismo, la cooperación y la integración, como opciones de las políticas exteriores de las naciones. Intenta también analizar la evolución de la CELAC, el Mercosur y la Alianza del Pacífico, y explicar cómo los países latinoamericanos buscan opciones para ejercer la complementariedad y la competencia a través de las organizaciones regionales y subregionales, destacando las relaciones complementarias con defectos y las competitivas con espacios entre las barreras establecidas. De esta manera, pretende examinar con detalle la base de las políticas nacionales detrás de las relaciones transnacionales de las organizaciones regionales y subregionales.

1. LAS POLÍTICAS EXTERIORES, EL REGIONALISMO, LA COMPLEMENTARIEDAD Y LA COMPETENCIA

Durante el último auge de la construcción regional, que tuvo lugar entre la década de los noventa y los primeros años del siglo XXI, prevalecieron las dos afirmaciones sobre las "rutas inevitables". Algunos consideraron que la integración regional y el proceso de globalización

resultaron complementarios y constituyeron la base indispensable de la construcción del orden mundial, y que así la construcción regional se convirtió en la ruta inevitable para el orden mundial. Otros señalaron que los Estados naciones, tanto los de tamaño mediano y pequeño como los grandes, tuvieron que abrazar la integración para formar un bloque regional con el objetivo de garantizar su propia seguridad y desarrollo. Como consecuencia, formar grupos regionales geográficos en busca de la defensa y prosperidad nacional llegó a ser la otra ruta inevitable. Sin embargo, el éxito de estas afirmaciones a nivel universal no repercutió en la construcción regional de ALC, que tuvo experiencias no precisamente positivas. Especialmente cuando retrocedieron las olas de integración regional en ALC, la mayoría de los países de la región dejaron de considerar la ruta de la integración como algo indispensable. Sin embargo, esta realidad no afectó la búsqueda de una ruta de cooperación regional que correspondiera a los intereses nacionales.

La construcción regional de ALC cuenta con sus propias características y experiencias. Fue considerada antes, desde la perspectiva de la región, como la segunda región más activa y exitosa en términos de integración después de la Unión Europea (UE). Sin embargo, con excepción de ciertos países en ciertas épocas, la construcción regional terminó en el estancamiento, el retroceso o la desintegración. Lo más preocupante fue que después de tantas olas de integración, los países latinoamericanos, al parecer, cayeron en un círculo vicioso de la “dependencia del camino”. Solo en ciertos eventos históricos, por ejemplo cuando estalló alguna crisis, se logró desencadenar una nueva ola de integración regional. Sin embargo, si analizamos la interacción regional desde las perspectivas nacionales, es decir, si analizamos la política exterior de cada país, podríamos sacar una conclusión distinta y tendríamos más certezas a la hora de comentar los fenómenos históricos y predecir su evolución.

En cuanto al análisis de las políticas exteriores de los países latinoamericanos, hay muchos elementos por considerar; por ejemplo, la historia diplomática, que consiste en la descripción de la toma de decisiones y actos diplomáticos, el ambiente exterior y su evolución, la relación entre los países latinoamericanos y las grandes potencias, las teorías, normas y reglas del comportamiento internacional que los países latinoamericanos aprendieron desde fuera o crearon por sí mismos; las características nacionales y la influencia de la política interna hacia las políticas exteriores, que abarcan el poder nacional, el tamaño, el nivel de desarrollo, la estructura social, las instituciones políticas y el análisis especial de la toma de decisiones; el contenido de las políticas exteriores, como las metas, las estrategias, las orientacio-

nes geográficas; el resultado y la influencia de las políticas exteriores, que se enfocan en las relaciones de los países latinoamericanos con otros países, regiones y organizaciones internacionales, entre otros elementos.

El análisis de las políticas exteriores de los países latinoamericanos puede ser el estudio de determinados países, o de diferentes grupos subregionales, como, por ejemplo, los Andes, el Cono Sur, la América Central y el Caribe, etc., o puede dividirse simplemente en dos partes: las potencias regionales y los países de tamaño mediano y pequeño. Cuando hacemos un análisis detallado sobre las políticas exteriores y estrategias de los países latinoamericanos y caribeños a fin de garantizar la seguridad nacional, la estabilidad social y política y el desarrollo económico, nos llama la atención que estos países, como los actores medianos y pequeños en la arena internacional, siempre se meten en la política del poder y aprovechan las reglas, las leyes y las organizaciones internacionales para beneficiarse.

Aparte de recurrir a los juegos de poder que optan en algún momento por depender de la hegemonía y en otro para neutralizarla a través de la unión, los países latinoamericanos y caribeños siempre adoptan la estrategia tanto formal como informal de "organización-alianza". En casi todos los ámbitos de las políticas exteriores y temas relacionados, se establecen grupos de naciones en distintos niveles, los cuales juegan un papel importante en la defensa del interés común o a la hora de enfrentar alguna crisis. Tales grupos de naciones incluyen las organizaciones a nivel subregional, regional, hemisférico y global, las formadas por países medianos y pequeños, las compuestas por países del Sur y Norte y las establecidas en determinados campos. El movimiento de la integración económica de ALC después de la Segunda Guerra Mundial ha sido muy típico dentro de las prácticas de los países en vías de desarrollo.

En este sentido, la cooperación e integración regional de los países latinoamericanos son parecidas al modelo de coordinación que ejercía Europa antes y durante el siglo XIX; una copia en un continente diferente y en áreas más amplias. Es decir, el modelo de ALC se manifiesta como un mecanismo de coordinación y cooperación de las acciones diplomáticas nacionales entre los países de la región. Si usamos el "regionalismo" para marcar estas prácticas de integración y cooperación regional, podemos definirlo como una parte de la cooperación internacional (dado que el regionalismo es un subconcepto de la cooperación internacional), o también podemos estudiarlo como un concepto independiente. En este caso, "la cooperación entre los países de la región" y "la integración impulsada por los países miembros" sirven como dos modelos del regionalismo (Hurrell, 1995; Laursen, 2010).

La diferencia entre la "cooperación" y la "integración" consiste en que la primera se refiere a la coordinación entre países o gobiernos para un tema común, con el fin de proteger el interés nacional o el poder del gobierno, y la segunda se trata de la integración económica de una región, en la cual los gobiernos aplican determinadas políticas para reducir los obstáculos en los intercambios de mercancías, servicios, personas y capitales. De esta manera, los países anteriormente independientes trabajan juntos con una interacción más intensa y diversificada en ámbitos económicos, políticos y sociales. Una integración formal es el resultado de una decisión política deliberada, mientras la informal se relaciona más con el proceso del regionalismo en campos económicos, sociales y culturales.

Las investigaciones sobre la política y las relaciones internacionales definen la cooperación y la integración como dos pilares del regionalismo. Uno de los enfoques más importantes es hasta qué nivel el país, que participa en la construcción regional, concede el poder ejecutivo y la autoridad política a las organizaciones e instituciones regionales. La cooperación regional significa fundamentalmente una coordinación del poder del Estado entre las organizaciones e instituciones gubernamentales, con el objetivo de realizar acciones colectivas en los ámbitos económicos, políticos o de seguridad.

La integración regional se inclina a establecer un mecanismo supranacional, en el que una parte del poder estatal se concede a las organizaciones o instituciones para llegar a tomar alguna decisión colectiva vinculante, a fin de resolver conflictos de manera pacífica, subsanar las desventajas del mercado y eliminar barreras en los intercambios económicos y sociales entre las naciones. El resultado del proceso de cooperación e integración regional, en un lado u otro, afecta sin duda el desarrollo integral de la región, pero las causas siempre están relacionadas con los países individualmente. La construcción regional y los mecanismos institucionales en América Latina pertenecen básicamente a la categoría de la cooperación regional, porque la meta principal de las relaciones exteriores de cada país se centra en la independencia y la autonomía, mientras que sus actividades externas a nivel subregional, regional y global aún no llegan al punto de la soberanía compartida. Sin embargo, en algunas de las políticas en las que los miembros llegan a consensos o en algunas instituciones existen matices de integración. Al igual que la construcción regional europea, la de América Latina también es una mezcla de cooperación e integración, cuya prevalencia depende de las respectivas políticas de las naciones.

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales y las políticas exteriores, el principal foco de las investigaciones en torno a la cooperación y la integración regional es el proceso y la influencia de

la integración económica, además de los efectos que el regionalismo produce en la solución de los conflictos entre países y la estabilidad y orden de la región. La unión y la solidaridad tradicional de los países latinoamericanos no se deben solamente a sus vínculos históricos y culturales, sino también a las reclamaciones para mantener un equilibrio de poder frente a alguna potencia, tanto dentro como fuera de la región.

Durante la Guerra Fría, los países de la región se afiliaron a un bloque, o al Movimiento de Países No Alineados, e incluso crearon organizaciones regionales para abordar los conflictos regionales. Esta política exterior, cuyo motivo era garantizar la seguridad y el orden de la región y solucionar los conflictos, se dio paralelamente con la integración económica de aquel entonces y correspondía con las metas de las políticas de supervivencia y desarrollo. El establecimiento de grupos regionales de cooperación formó parte de estas políticas y estuvo relacionado con las acciones individuales de los países, dirigidas a satisfacer sus demandas de competitividad dentro del marco institucional frente a desafíos externos e internos. Antes de lograr una integración formal, los países utilizaban otras formas de cooperación regional como instrumentos efectivos y confiables para proteger sus propios intereses, y evaluaban cómo llevar a cabo una cooperación con resultados mutuamente beneficiosos y sin que se viera perjudicada por actos egoístas, cómo establecer una confianza mutua para que las acciones comunes predominasen sobre las unilaterales, cómo adaptar la interdependencia causada por los intercambios internacionales con la lógica del Estado como una entidad soberana, etcétera.

En un sentido más amplio, desde que América Latina logró su independencia, la identidad histórica y regional no dejó de acompañar e interactuar con el interés nacional y sus reclamaciones, mientras la cooperación y la integración regional mostraban nuevas formas y contenidos en el proceso de regionalismo y globalización. A nivel nacional, el tema del desarrollo ha sido la esencia de las políticas públicas de los Gobiernos de América Latina, y la diplomacia económica es considerada como la orientación principal de las relaciones exteriores.

Desde la última mitad del siglo XX, el comercio, la inversión y los conflictos interregionales, así como el establecimiento de las reglas concernientes al regionalismo y la globalización, han sido la parte sustancial de las relaciones exteriores de los países de la región. Sin embargo, la identidad e interés nacional, las costumbres sociales y los valores no han experimentado cambios en concordancia con la aceleración de los flujos internacionales del comercio, la inversión, la información y la tecnología. Como consecuencia, los países latinoamericanos afrontan el dilema de apoyar o rechazar la globalización.

La cooperación y la integración regional pueden servir como el mecanismo que protege el interés y valor nacional, y al mismo tiempo como la plataforma o base para integrarse al proceso de la globalización. A nivel regional, la cooperación y la integración regional no son más que una institución o un marco regional para resolver los problemas económicos de los miembros, es decir, el proyecto podría ser una opción más atractiva y eficaz frente a los impactos externos y el problema del crecimiento económico nacional, aumentando la capacidad de la negociación colectiva. Sin embargo, la eficacia de este marco regional suele ser limitada por la escala nacional, el nivel de desarrollo, los principios y modelos económicos, o a veces afectada por el rencor histórico de algunos países o por los vínculos históricos con algunas potencias externas.

En América Latina, la ola de integración regional, impulsada por la industrialización por sustitución de importaciones, está relacionada con sus reclamaciones para elevar la posición menos favorable en la estructura económica global, aprovechándose del mercado regional para mejorar la producción y el comercio. Esta relación pretende contrarrestar los impactos del mercado y de la inversión global. En contraste, bajo el nuevo regionalismo, la remodelación de los grupos regionales existentes y el surgimiento de nuevos grupos de comercio intentan restar los impactos negativos que imponen otros bloques económicos globales, formar un propio bloque regional y desarrollarse a nivel global de manera progresiva, tomando en cuenta tanto la protección como la incorporación.

Los mecanismos de coordinación regionales representados por el Grupo de Río han servido como marcos regionales establecidos para resolver conflictos en materia de seguridad, política y relaciones exteriores, así como para garantizar la paz y estabilidad de la región. Y los bloques regionales que tienen como prioridades los temas políticos y sociales, representados por el ALBA y la Unasur, han jugado un rol importante en el escenario de América Latina a principios del siglo XXI por su gran número de miembros, su prolongada influencia y la profundidad de sus políticas. Aunque algunas de estas organizaciones han tocado fondo o han optado por un viraje, no debe subestimarse su influencia en el desarrollo regional y su potencial en un futuro. Todas estas prácticas han forjado a distintos niveles las relaciones exteriores y el desarrollo nacional de los países latinoamericanos. Para determinados países, algunos mecanismos existentes se han convertido en herramientas pragmáticas y han colocado al desarrollo económico, la solución de conflictos, la reconciliación de los intereses nacionales, la eliminación de los dilemas de seguridad, la estabilidad de las políticas internas y la protección de

la identidad y los valores nacionales en la cooperación y la integración regional como factores importantes para que los mecanismos funcionen en el entorno regional.

Con este trasfondo, tenemos la posibilidad de analizar la complementariedad y la competencia de la construcción regional de ALC. La realidad de que existen diversas organizaciones regionales y subregionales con diferentes funciones y orientaciones deja en claro que estas organizaciones benefician objetivamente a los países de la región. La coexistencia o la distinta combinación entre libre comercio y proteccionismo, entre la prioridad de la eficacia económica y la de los temas político y social, entre la coordinación política intergubernamental y el mecanismo supranacional, y entre el funcionalismo específico y la toma de decisión política integral, pueden generar a un cierto nivel un ambiente beneficioso de complementariedad y competencia. Por consiguiente, la solución de los problemas políticos, económicos, sociales y diplomáticos mediante cierto mecanismo regional ha sido una normalidad para los países latinoamericanos, quienes han aprovechado, por ejemplo, las reuniones anuales de los grupos regionales y subregionales.

Sin embargo, hay que estar consciente de que la situación real puede ser más complicada. En primer lugar, la complementariedad entre las organizaciones regionales y subregionales no se produce por una voluntad y carece de una coordinación mutua en el modelo de entrada y salida, cuyo propósito es la ampliación de funciones y un desarrollo común a través de la subsanación de deficiencias o del incremento de las ventajas entre sí. Debido a las diferentes orientaciones, las organizaciones subregionales han formado un patrón de exclusividad. Sin embargo, también a causa de los distintos objetivos y reglamentos, las organizaciones subregionales no procuran meterse en un juego de suma cero, sin intenciones o acciones para que una predomine sobre la otra. Además, algunos países son miembros de varias organizaciones, razón por la cual las organizaciones subregionales no son cerradas entre sí. Por lo tanto, podemos analizar la relación entre la cooperación regional y los mecanismos de integración de América Latina desde la perspectiva de si las organizaciones subregionales se alejan o se desarrollan paralelamente, de si se benefician mutuamente y de si se integran.

En segundo lugar, la complementariedad y la competencia al nivel nacional representan una situación más real, que tiene por lo menos tres sentidos. Primero, las relaciones interactivas entre las naciones, como la complementariedad y la competencia que se reflejan en la interacción al nivel regional o subregional son más concretas y explícitas que las relaciones entre las organizaciones subregionales.

Segundo, un país puede incorporarse a distintas organizaciones como miembro oficial u observador, valiéndose de diversos mecanismos y funciones para conseguir el máximo interés nacional. Tercero, las relaciones exteriores de un país suelen contar con diversas direcciones políticas y demandas, incluyendo la diferencia en las orientaciones políticas y las peleas entre los grupos de interés, y representan las diferentes ideologías y formas de tomar decisiones de los distintos gobernantes en distintas épocas. Con el paso del siglo XX al siglo XXI, el abrazo o el rechazo a la globalización de los países de América Latina, ante los impactos de la corriente de antiglobalización, han hecho evidente el dilema de la complementariedad y la competencia, y al mismo tiempo una cierta flexibilidad para dar espacio a sus políticas.

2. LA CELAC, EL MERCOSUR Y LA ALIANZA DEL PACÍFICO

Lejos del efecto derrame del neofuncionalismo, las organizaciones de cooperación e integración regional de América Latina han afrontado siempre los apuros de la desintegración, el retroceso o la reorganización, incapaces de materializar su objetivo y diseño original, y de ampliar o profundizar la integración. No obstante, los fracasos de la cooperación e integración nunca han vencido la aspiración de los países latinoamericanos a la unión regional. Se ven, por una parte, una gran cantidad de promesas políticas y reformas de las organizaciones subregionales, y por otra, mucho vigor de estas organizaciones al arreglar problemas específicos en diferentes épocas. La CELAC, el Mercosur y la Alianza del Pacífico representan tres modelos de cooperación e integración de la región, orientados respectivamente por la coordinación general de políticas, el mercado común y el libre comercio. Ante los desafíos internos o externos, sus comportamientos muestran un estilo común en las organizaciones subregionales y regionales de América Latina y, al mismo tiempo, manifiestan la influencia individual de los países miembros en pos de los intereses de cada nación.

Actualmente los países latinoamericanos y las organizaciones regionales encaran tres desafíos. Uno es buscar la solución para salir de la crisis económica y la innovación en los conceptos, modelos y políticas de desarrollo. El segundo es definir las relaciones con el nuevo Gobierno de EE.UU. y ponderar las ganancias y pérdidas en medio de la incertidumbre. Y el tercero es coordinar las distintas posturas en torno a determinadas polémicas en la región, como la cuestión de Venezuela. Con miras a abordar estos desafíos, son indispensables las organizaciones subregionales y regionales, cuya evolución está vinculada a la manera de cómo superar los desafíos. Como signos positivos, algunos países se vienen beneficiando mediante los mecanismos de cooperación e integración, al establecer una buena relación comple-

mentaria entre los marcos del Estado, la subregión y la trans-subregión y entre los diferentes ámbitos, tales como el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Por el contrario, se perciben indicios negativos cuando algunos países, enfocados en sus asuntos internos, pierden el interés en la construcción de un marco regional, cuyo potencial está lejos de ser estimulado, como el caso de la CELAC.

La eficacia de los mecanismos subregionales y regionales y su capacidad de afrontar las presiones externas están relacionadas estrechamente con el nivel de desarrollo y la situación política nacional de los países miembros, aunque su funcionamiento es muy variado. Las orientaciones políticas e ideologías influyen altamente en la cooperación e integración, pero no constituyen obstáculos infranqueables. En la actualidad, Uruguay, del Mercosur, y Chile, de la Alianza del Pacífico, cuyos Gobiernos son de izquierda[1], tienen algunas reservas sobre la cuestión de Venezuela, pero esa postura no afecta el proceso de cooperación en las respectivas organizaciones. La uniformidad ideológica ha dado lugar a una tendencia de politización, como la adopción de cláusulas sobre democracia y el privilegio dado por el ALBA al aspecto político durante el auge de los gobiernos de izquierda. Sin duda, la distribución de intereses dentro de la organización subregional o regional depende del tamaño del Estado y del nivel de desarrollo de cada miembro, pero la voluntad política compartida puede disminuir la importancia dada a las condiciones propias y encontrar ciertas formas de compensación. La alteración del panorama político en los países miembros, especialmente en las potencias regionales, como Brasil y Argentina, afecta más a los mecanismos subregionales y regionales.

Tras observar el desarrollo de estas tres organizaciones subregionales y regionales, podemos llegar a la conclusión de que los países latinoamericanos tienen un amplio consenso en muchos temas, que son generales y no urgentes, pero que son importantes para el desarrollo regional a largo plazo. Sin embargo, resulta más fácil que algunos países logren un consenso en tópicos concretos y se formen así diferentes bloques. Dentro del marco regional o subregional, las políticas y sus resultados basados en un consenso limitado quizá no vengan a ser satisfactorios si se los valora desde la perspectiva de la construcción regional, pero podrían ser la mejor opción para ciertos países desde la perspectiva de las políticas exteriores individuales. Aunque el sueño del Libertador Simón Bolívar parece inalcanzable, da la impresión de que los países latinoamericanos prefieren considerar la aspiración de la cooperación e integración regional como una forma de conseguir sus intereses nacionales.

---

1 Tras las elecciones de 2017, actualmente el Gobierno de Chile es de derecha.

2.1. LA CELAC

En diciembre de 2011 se celebró en Caracas, la capital de Venezuela, la cumbre de los líderes de América Latina y el Caribe, en la cual se fundó la CELAC, lo que marcó un hito en el proceso de cooperación e integración regional. La CELAC abarca 33 países del hemisferio occidental, sin incluir EE.UU. y Canadá, y de esta manera ejerce un desafío potencial para la OEA. La CELAC dispone de un espíritu de independencia y muestra la voluntad de liberarse de la influencia de Estados Unidos.

La Cumbre de Caracas y los documentos aprobados destacan la dedicación de los países miembros a la integración política, económica, social y cultural, que incluyen planes e iniciativas dirigidos a impulsar la integración, cooperación, complementariedad y exploración de la región, y a establecer mecanismos de coordinación para las organizaciones subregionales. De acuerdo con los estatutos de la CELAC, esta organización reemplazó al Grupo de Río y a la Cumbre de América Latina y el Caribe, y ha empezado a incentivar el diálogo político con las organizaciones intergubernamentales e internacionales, a fin de promocionar a nivel global los proyectos vinculados con el interés de los países de ALC.

La agenda original de la CELAC contiene ámbitos amplios de cooperación entre los países miembros, como la lucha contra el hambre, la eliminación del analfabetismo, la cooperación energética, la promoción del comercio regional, la protección del medio ambiente, la ayuda humanitaria, etc. A causa de la crisis financiera internacional, los países miembros reiteraron en su plan de acción que el fortalecimiento y la profundización de los mecanismos de integración económica son vías importantes para salir de la crisis. Al mismo tiempo, se comprometieron a crear un nuevo sistema financiero regional basado en los principios de justicia, solidaridad y transparencia por los esfuerzos colectivos, y expresaron su pretensión de renovar los mecanismos y las organizaciones financieras internacionales para que sea más flexible y democrática la toma de decisiones del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Estas demandas genéricas determinan las futuras vías de desarrollo de la CELAC, como la celebración periódica de reuniones, la publicación de políticas para temas genéricos sobre el desarrollo común y la no interferencia en los asuntos de los países miembros y las organizaciones subregionales. Los países que comparten orientaciones políticas similares pueden coordinar sus posturas políticas y mostrar una actitud de solidaridad, dejando sin solución las discusiones sobre los temas críticos y sensibles. Desde la fundación de la CELAC, han

existido dos posiciones y direcciones implícitamente contrarias. Por un lado, Argentina, Brasil, México y Colombia abogan por garantizar el crecimiento económico de los países miembros y la salida de la crisis mediante la fuerza colectiva a través de la promoción del comercio regional, del desarrollo económico y de la cooperación regional. Se considera a la CELAC como un grupo colectivo que busca la unión y la prosperidad.

Por otro lado, el fallecido presidente venezolano Hugo Chávez y otros líderes izquierdistas expresaron su deseo de perseguir el sueño del Libertador sudamericano Simón Bolívar: de llevar a cabo una integración para dominar su propio destino y contrapesar la hegemonía de Estados Unidos en el hemisferio occidental. Chávez consideraba a la CELAC como una organización regional sin la presencia de EE.UU., como un símbolo en honor a Simón Bolívar y una meta cumplida por el pueblo latinoamericano que ha aspirado, en los últimos doscientos años, a finalizar la hegemonía estadounidense. Incluso, Chávez propuso en público que la CELAC reemplazara a la OEA, mientras que Daniel Ortega, presidente de Nicaragua, declaró que los países de ALC deberían acabar con la Doctrina Monroe e impedir su renacimiento. A su vez, el expresidente de Ecuador, Rafael Correa, propuso la creación de una nueva Comisión de Derechos Humanos que sustituya a la existente Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.

La fundación de la CELAC fue fruto del desarrollo político regional en el paso del siglo XX al siglo XXI, y conservó la tradición del proceso de cooperación e integración regional de América Latina. En un nivel superior al subregional, se requiere un marco regional con mayor representación posible que abarque el regionalismo, la identidad nacional, la cooperación y la integración. Las transformaciones que viven los países latinoamericanos demandan una cooperación e integración a nivel regional, que incluye un bloque económico que necesita la integración regional en áreas como el comercio, la inversión, la recaudación de impuestos, la infraestructura y la energía, y un bloque político como plataforma donde pueden sostener diálogos, hacer una coordinación política y negociar con las organizaciones internacionales y potencias mundiales como EE.UU., la UE y Asia. Sin embargo, no es posible que la CELAC, como una organización multilateral que representa el interés de todos los países de ALC adopte acciones en contra de la voluntad de cualquier país dentro de la región, porque su ruta de cooperación depende de las decisiones políticas tomadas por los países en determinadas épocas.

Los países de ALC han realizado varios planes para promover la integración regional, pero el resultado práctico y el progreso general no han correspondido con la expectativa original. En enero de 2017

se celebró en la República Dominicana la V Cumbre de la CELAC. Debido a la gran incertidumbre originada por el ascenso al poder de Donald Trump en EE.UU. y la salida del Reino Unido de la UE, la celebración de la cumbre coincidió con un momento crucial en el desarrollo político y económico mundial. Muchos países latinoamericanos se quedaron perplejos frente a los nuevos desafíos históricos impuestos en las relaciones entre América Latina y EE.UU., especialmente en los temas del comercio y la inmigración. Aquella cumbre brindó una oportunidad importante para llegar a un consenso sobre cómo afrontar los retos, pero desafortunadamente los países miembros no tocaron los temas más inminentes para todos. El número de líderes latinoamericanos asistentes batió el récord mínimo desde la fundación de la CELAC, y la mayoría de los participantes fueron los presidentes de los países del ALBA, de América Central y del Caribe. No se hicieron presentes los líderes de México, Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Perú, Uruguay, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá. El subsecretario de Relaciones Exteriores de México no mencionó en su discurso el plan de Trump de construir un muro en la frontera entre México y EE.UU. El anuncio de Trump coincidió con la celebración de la cumbre, pero la CELAC se limitó a rechazar la incriminación de los inmigrantes indocumentados y evitó expresar alguna declaración en contra del plan de Trump.

La declaración de la cumbre no mencionó nada nuevo y se limitó a reiterar los artículos y proyectos adoptados en las cumbres anteriores, como la anticorrupción, la lucha contra las drogas, el cambio climático, la cooperación judicial, la lucha contra el hambre, la igualdad entre géneros, las políticas para la juventud, etc. En cuanto a las polémicas regionales, como la crisis de Venezuela, la CELAC reiteró su apoyo al diálogo entre el Gobierno venezolano y la oposición, suspendido por esta última, y añadió artículos como el respeto a los derechos humanos, el proceso democrático y la separación de poderes, atendiendo de esta manera las reclamaciones de ambas partes. Además, la CELAC respaldó, como siempre, las exigencias de Cuba contra el levantamiento del bloqueo impuesto por EE.UU. y la devolución de Guantánamo.

El desarrollo de la CELAC demuestra que este mecanismo es un ejemplo de la ampliación en la cantidad de miembros y el ámbito de las cuestiones, en vez de la profundización de la construcción regional. La ventaja consiste en que, pase lo que pase, algunos países miembros pueden encontrar consensos en este marco. Por ejemplo, los países del ALBA se convirtieron en protagonistas de la V Cumbre, reiterando su postura de que la CELAC debería reemplazar a la OEA como el mecanismo de coordinación principal de la región.

Cabe agregar que la CELAC heredó las funciones tradicionales del Grupo de Río como mecanismo que sirve de plataforma de diálogo sobre las políticas de seguridad regional, y añadió otros temas de interés para los países miembros. Por consiguiente, el hecho de que los 33 países miembros de la CELAC pongan sobre la mesa una gran cantidad de temas para discutir conlleva a una mayor dificultad para efectuar acciones colectivas y coordinar los intereses de cada uno. Dentro de la CELAC hay dos orientaciones casi irreconciliables desde la fundación, y la ausencia de muchos presidentes en la V Cumbre hace que las expectativas externas sobre la CELAC disminuyan aún más, lo cual demuestra otra vez que la eficacia de la construcción regional promovida por la CELAC depende de su concordancia con las políticas domésticas. En otras palabras, las opciones políticas de las naciones restringen la ampliación de la cooperación y la profundidad de la integración.

Al observar en la V Cumbre de la CELAC la reacción de los países latinoamericanos ante los impactos del nuevo Gobierno estadounidense, el mayor grupo de Estados en la región no logró mostrar la cohesión y solidaridad que debería proyectar una organización regional en momentos históricos. Aunque es evidente que los factores externos, como la presión negativa, no resultan suficientes para activar las funciones de la CELAC, aún no se sabe si la cooperación entre la CELAC con Asia y Europa, como una influencia positiva, pueda promover la construcción regional. En corto plazo, la influencia de la CELAC está destinada a ser mediocre por la falta de liderazgo político, es decir, la falta de voluntad de los países pilares y de líderes políticos poderosos, y por la debilidad de las reformas institucionales. Sin embargo, la CELAC todavía dispone de funciones insustituibles, como la de proveer un marco de coordinación y un espacio político más amplio para los países miembros de la región. La interacción de los países en esta organización sirve como barómetro del desarrollo político de ALC, donde tanto los países como las organizaciones subregionales pueden encontrar sus posiciones y mostrar sus posturas.

2.2. EL MERCOSUR

El Mercosur se fundó a principios de la década de los noventa. Aparte del aumento de los márgenes de maniobra que lograron los países latinoamericanos gracias a la alteración de la estructura internacional, los ajustes diplomáticos de Brasil y Argentina y el siguiente proceso de reconciliación constituyeron el factor principal de su fundación. Después de la dictadura militar, los gobiernos democráticos de Brasil y Argentina intentaron consolidar el nuevo sistema democrático mediante la unión política y económica. La reconciliación entre los dos

vecinos promocionó el rápido desarrollo del comercio bilateral y así se fundó el Mercosur, la práctica más importante del neoregionalismo en Sudamérica.

Al entrar en el siglo XXI, las orientaciones del Mercosur fueron modificadas. El libre comercio y la construcción del mercado común fueron sustituidos poco a poco por políticas proteccionistas, mientras la coordinación entre naciones se volvió cada vez más débil. Sin embargo, el Mercosur todavía tiene una gran importancia en la cooperación política, como consecuencia del surgimiento de los gobiernos izquierdistas, incluyendo Brasil y Argentina[2], y de los esfuerzos del Palácio do Planalto por ampliar su influencia política en la subregión.

En concordancia con las demandas de la mayoría de los países miembros, la toma de decisiones del Mercosur está basada en consensos y nunca contradice los intereses domésticos y los principios del intergubernamentalismo. La integración económica respeta el estímulo del mercado y permite la libertad de acción de los miembros, lo cual es una forma extrema de intergubernamentalismo-interpresidencialismo, que la autoridad e imagen de los presidentes de los principales países tienen muy en cuenta a la hora de tomar decisiones y acciones concretas (Malamud, 2005). Pese a que la construcción del mecanismo del Mercosur es progresiva y se adhiere a los principios del intergubernamentalismo, se trata de la organización regional de cooperación e integración mejor institucionalizada de ALC y una de las más representativas del mundo, después de la Unión Europea. Sus restricciones institucionales han dejado visibles las influencias en las selecciones de políticas exteriores de los países miembros. Por ejemplo, los países miembros no están autorizados a llevar a cabo acciones unilaterales sin permiso del Mercosur, como firmar un convenio bilateral con países fuera del bloque.

En la segunda década del siglo XXI, el Mercosur sufrió una serie de impactos y modificaciones en sus políticas. Venezuela se afilió al bloque, pero luego su membresía fue suspendida. El panorama político de los principales países miembros registró un viraje debido a la crisis económica y la inestabilidad social, frente a la recesión mundial. Se aceleró el proceso de negociación de un tratado de libre comercio con la UE y se fortalecieron las relaciones con la Alianza del Pacífico y otros países de la región, como México. Asimismo, se consolidaron los vínculos con organizaciones internacionales como la UE y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), y con

2 En 2015 el partido izquierdista de Argentina, Frente para la Victoria, perdió las elecciones. En 2016 la presidenta brasileña izquierdista, Dilma Rousseff, fue acusada y condenada. Ahora los Gobiernos de los dos países son de derecha.

países como Singapur, China, Canadá, entre otros. Las reformas del Mercosur demuestran que, además de los cambios en el panorama exterior, la transformación nacional jugó un papel crítico para que los países fundadores de esta organización pudieran consolidar sus consensos por primera vez en los últimos años y recobrar las consignas del libre comercio, la apertura del mercado y la atracción de inversiones extranjeras. La declaración del acercamiento entre las dos organizaciones subregionales, el Mercosur y la Alianza del Pacífico, fue fruto de los cambios en las políticas domésticas, especialmente debido a la ansiedad de los nuevos Gobiernos de Brasil y Argentina por mostrar sus renovadas posturas. Sin embargo, una fusión de las dos organizaciones no parece viable hasta ahora en el sentido político y “tecnológico” (*The Economist,* 2017).

Hay que tener en cuenta que estas modificaciones en las políticas están vinculadas con la crisis económica de estos países, causada por el fin del ciclo del desarrollo que empezó a inicios del siglo XXI, y con el gran desafío en política exterior derivado sobre todo por la incertidumbre del nuevo Gobierno estadounidense. Mientras tanto, no será posible un cambio a corto plazo de las estructuras comercial y de producción del Mercosur, que es liderado por economías menos abiertas como Brasil y Argentina. Las actuales medidas propensas al libre comercio se limitan a ser una solución improvisada para salir de la crisis, mientras que aún falta una agenda de reformas y ajustes de las políticas domésticas, la cual es necesaria para emprender un diálogo con otros países o bloques fuera del Mercosur. Desde la perspectiva de las relaciones exteriores de cada país miembro, no existen otras opciones políticas más viables que las medidas ya tomadas. Si son verdaderas las afirmaciones de los líderes de Brasil y Argentina de que el Mercosur está volviendo a su modelo original de diseño, este podría destacarse entre las organizaciones regionales de integración en ALC, y llevaría una nueva esperanza a este continente, especialmente ahora que otras se encuentran en un *impasse*.

2.3. LA ALIANZA DEL PACÍFICO

Todos los países miembros de la Alianza del Pacífico cuentan con sus propias características en la arena de las relaciones internacionales, y destacan por su tradición de mantener vínculos estrechos con potencias o regiones del exterior. Por ejemplo, la política exterior de México y Colombia está enfocada en EE.UU., mientras que Chile y Perú han mirado siempre a Asia. En el proceso de la construcción regional, dichos países han hecho selecciones basadas en el interés doméstico y la tradición, como lo que hace Chile ante el Grupo Andino y el Mercosur. El bloque, formado por México, Colombia, Chile y Perú, es sin duda

muy dinámico en la cooperación regional y más flexible en la integración, conclusión que se puede sacar por la gran cantidad de convenios comerciales bilaterales y de países observadores, el libre intercambio de comercio, servicios y personas dentro del bloque, la fusión de los mercados de valores, etc. Como buen ejemplo dentro de las organizaciones subregionales que defienden el libre comercio, la Alianza del Pacífico atrae la atención de numerosos países y organizaciones tanto dentro como fuera de ALC. Su desarrollo representa los esfuerzos de países miembros en la búsqueda de una salida a la crisis económica y, al mismo tiempo, afecta la orientación y el proceso de la cooperación e integración regional, lo que brinda una alternativa estratégica a sus vecinos. Sin embargo, debido a deficiencias naturales, como la gran distancia geográfica entre los países miembros y la baja interdependencia en el comercio, el futuro de la Alianza del Pacífico está sujeto a la posibilidad de si pueden mantener las características y el tamaño actual, en lugar de una apresurada ampliación o profundización.

La mayor ventaja de la Alianza del Pacífico consiste en que, en medio de la desaceleración económica global y la baja dinámica de la economía latinoamericana, se atreve a reiterar los principios del libre comercio e insistir en la orientación estratégica hacia el Asia-Pacífico. Este bloque representa un tercio de la población de la región, mientras que su PIB, sus exportaciones y sus inversiones extranjeras significan, respectivamente, un tercio, la mitad y un 45% del total. Además de su tamaño económico, lo más importante es que tanto las relaciones entre los cuatro países miembros como aquellas entre el bloque y otros países están basadas en tratados bilaterales de libre comercio. El tratado de libre comercio ha sido un requisito indispensable para que un país se adhiera a la Alianza del Pacífico, que ahora cuenta con alrededor de 50 países observadores. El bloque ha reducido a cero los aranceles del 92% del intercambio comercial de mercancías y servicios, ha unificado las reglas de origen y ha iniciado la fusión de los mercados de valores.

A corto plazo, se ve que existen muchas probabilidades de una mayor complementariedad entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur, especialmente en momentos en que se da una mayor cercanía en las ideologías y estrategias de los líderes de ambas organizaciones. Los ajustes en las políticas comerciales, incluidos los convenios comerciales bilaterales y las reglas de origen, podrán reconfigurar la estructura comercial regional, generarán nuevas cadenas de valor en campos como la industria automotriz, las materias primas, los productos agrícolas y algunos productos manufacturados, y pondrán en pleno juego y a mayor alcance las ventajas competitivas y las economías de escala. De esta manera, no contribuirán solamente al

acceso a los mercados respectivos, sino también al contrapeso de los impactos externos, consolidando la base para negociar con la UE y el Asia-Pacífico, y cumplir con las metas de crecimiento a largo plazo (BMI Research, 2017).

El problema de la Alianza del Pacífico radica en la gran incertidumbre sobre el futuro de la cooperación económica y comercial y la evolución de las reglas de la región Asia-Pacífico, después de la salida de EE.UU. del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), el cual es un importante contexto y condición previa de su fundación. La Unión Europea, Estados Unidos y otros países desarrollados han sido siempre considerados como líderes y principales beneficiarios de la globalización y el libre comercio, mientras que el mundo en vías de desarrollo, incluidas algunas economías emergentes, se han quedado en el dilema de que, por un lado, tienen que aprovechar las ventajas de la globalización y el libre comercio y, por el otro, deben defenderse de los impactos negativos provocados por los países desarrollados e incluso, de ser necesario, resistir a la globalización.

Una pequeña parte de los países en desarrollo que logren integrarse al sistema económico global obtendrán mejores oportunidades de desarrollo, entre ellos destacan los países pioneros de la Alianza del Pacífico. Cuando el gobierno de Donald Trump publicó las políticas en contra del libre comercio y la globalización, los miembros de la Alianza del Pacífico figuraron entre los países latinoamericanos más preocupados con dicha decisión. A comienzos de 2017, mientras la Cumbre de la CELAC no había expresado claramente su actitud, la Reunión de ministros de Finanzas de la Alianza del Pacífico declaró su apoyo al Gobierno mexicano. Si bien la Alianza del Pacífico representa una dirección en la cual ALC pueden salir del apuro económico y avanzar por un carril más rápido, no vive una coyuntura muy favorable para el desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

BMI Research 2017 “Mercosur-Pacific: Time Is Ripe To Strengthen Ties” en *Latin American Monitor, Southern Cone,* Vol. 34, N° 5, mayo.

Hurrell, A. 1995 “Regionalism in Theoretical Perspective” en Fawcett, L. y Hurrell, A. (eds.) *Regionalism in World Politics* (Nueva York: Oxford University Press).

Laursen, F. 2010 “Regional Integration: Some Introductory Reflections” en Laursen, F. (ed.) *Comparative Regional Integration* (Surrey: Ashgate).

Malamud, A. 2005 "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination" en *Latin American Research Review*, Vol. 40, N° 1.

Malamud, A. y Gardini, G. L. 2013 "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons" en Fioramonti, L. (ed.) *Regionalism in a Changing World* (Londres / Nueva York: Routledge).

Mesquita, R. 2016 "The Hegemonic *Hermano*: South American Collective Identity and Brazilian Regional Strategy" en *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 41, N° 2, julio.

The Economist 2017 "Come Together, Right Now", 25 de marzo.

Tussie, D. 2009 "Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects" en *Review of International Studies*, Vol. 35, Supp. S1, febrero.

II

Wu Baiyi*

ARTICULACIÓN DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GLOBALIZACIÓN Y LA FRANJA Y LA RUTA

INTRODUCCIÓN

El informe político, aprobado por el XIX Congreso Nacional del Partido Comunista de China en octubre de 2017, considera "la persistencia en promover la construcción de la comunidad de destino de la humanidad" como parte importante del pensamiento y estrategia fundamental de Xi Jinping sobre el socialismo con peculiaridades chinas de la nueva época, en aras de conducir a todo el Partido y el pueblo en el cumplimiento de las tres tareas históricas: el fomento de la modernización, la culminación de la reunificación de la patria, y la salvaguardia de la paz mundial y la promoción del desarrollo conjunto (Jinping, 2017b: 57-60, 71).

Sobre la base de distintos niveles de análisis, la construcción de la comunidad de destino entre China y el exterior es el concepto fundamental de la diplomacia de Xi Jinping en el que se reflejan la orientación de los valores y el esquema estratégico de un gran país emergente, por lo que constituye la ideología del Estado acuñada al máximo nivel. Las medidas y modalidades de la cooperación interna-

* Wu Baiyi es investigador titular y director general del Instituto de América Latina de la Academia China de Ciencias Sociales. Este trabajo es uno de los resultados del proyecto de investigación clave de la Fundación Nacional de Ciencias Sociales: *Estudios de las relaciones sino-latinoamericanas y las estrategias hacia América Latina*.

cional como la Iniciativa de la Franja y la Ruta y la cooperación entre China y América Latina en su conjunto son "las cuatro vigas y ocho columnas" que la sustentan y se consideran como reformas institucionales de nivel intermedio, cuya función es respaldar su "desarrollo sucesivo según el orden de prioridad".

La articulación de estrategias entre China y el extranjero sirven, a su vez, de enfoque táctico y plan de acción, con el objeto de profundizar los consensos alcanzados por ambas partes, innovar el modelo de cooperación, promover la movilidad libre y ordenada de los elementos económicos, optimizar la asignación de recursos y hacer converger integralmente los mercados. Es obvio que la ejecución y materialización de las estrategias acertadas y políticas oportunas requieren acciones eficaces. Se estima que la nueva ronda de alto nivel de la apertura china al exterior y, en especial, la actualización cualitativa de su cooperación económica internacional se focalizarán, sin duda, en la articulación de las estrategias con distintos países del mundo.

La "articulación de estrategias desarrollo", estrenada cuando se dio a conocer la estrategia de la Franja Económica de la Ruta de la Seda en septiembre de 2013, apunta explícitamente a innovar el modelo de cooperación económica entre China y el resto del mundo. Al ocupar el primer lugar de "las cinco conectividades" (coordinación de las políticas, conexión de las infraestructuras, fluidificación del comercio, integración financiera y comprensión mutua entre los pueblos), posibilitará que

> […] los diversos países, siguiendo el principio de buscar bases comunes respetando las diferencias, intercambien a plenitud sus estrategias y soluciones de desarrollo económico, elaboren coordinadamente los planes y medidas encaminados a promover la cooperación regional, otorgando luz verde a la integración económica regional en el marco regulatorio y jurídico (Jinping, 2014: 289).

La articulación se ha convertido en una principal propuesta de cooperación preconizada por el Gobierno chino tras un periodo de verificación y adecuación, la cual ha llegado a ser aceptada por organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, lo cual demuestra el reconocimiento y la importancia que atribuye la comunidad internacional, en general, a las iniciativas y prácticas innovadoras de China que buscan superar las trabas del desarrollo y de la gobernanza globales[1].

1 El 17 de marzo de 2017 se aprobó por unanimidad la Resolución 2.344 relativa a la cuestión de Afganistán en las Naciones Unidas, en la cual se exhorta a la comunidad internacional a aglutinar consensos en cuanto a ofrecer asistencia a Afganistán y

Sin embargo, durante mucho tiempo han sido escasas las fuentes bibliográficas aportadas por los académicos chinos acerca de "la articulación de estrategias de desarrollo". Los pocos estudios disponibles en esta materia no ofrecen un análisis en profundidad sobre su alcance teórico y práctico, sino que se han limitado a resumir y clasificar los últimos avances registrados, por lo que no han generado una amplia discusión ni mucho menos consensos al respecto en el círculo académico.

Cheng Dawei sostiene que el lanzamiento del concepto de "la articulación de estrategias de desarrollo" marca que la Iniciativa de la Franja y la Ruta ha superado la fase de creación preliminar para entrar en la de implementación real. La premisa de esta "articulación" consiste en que "el país contraparte tiene sus propias estrategias de desarrollo, y de allí ambas partes considerarán la posible cooperación a raíz de las coincidencias de sus estrategias". La "articulación" no es equivalente a negociaciones internacionales, sino que es "una forma de gobernanza global que, por medios diplomáticos, coordina los asuntos económicos entre distintos países en busca del desarrollo compartido. Aunque no necesariamente constituye el proceso de definición de las reglas, sí es posible que desemboque en la elaboración de las mismas" (Dawei, 2017: 85).

Chen Weiguang y Wang Yan (2016: 109-111) coinciden en que la prioridad en la etapa inicial de la Franja y la Ruta reside en forjar una identidad común y una cohesión para conseguir "la gobernanza de las relaciones". En cuanto a la formulación de un marco reglamentario, se espera que se establezcan mecanismos de negociación y aplicación en la fase siguiente para dar forma a una versión actualizada de los acuerdos bilaterales de inversión y libre comercio, y de los instrumentos a nivel regional, integrando las respectivas normativas existentes de las partes con respecto a la cooperación.

Los dos estudios difieren en la división de fases y los pasos de aplicación, pero enfatizan, por igual, la naturaleza de la "gobernanza" de la "articulación". En el primer estudio, la definición de "articulación" parece vaga y "blanda", mientras que en el segundo, la "articulación" es equiparada a las negociaciones de las reglas, en vez de la integración de los planes. En ambos casos, la investigación dista de reflejar fielmente la realidad de las prácticas.

En mi opinión, la "articulación" constituye la coordinación de las políticas al máximo nivel entre diferentes países, lo que se traducirá

---

fomentar la cooperación regional económica en el marco de "la Franja y la Ruta", al tiempo que se insta a todas las partes a crear un entorno seguro para la construcción de "la Franja y la Ruta", fortalecer la articulación de estrategias y políticas de desarrollo, así como impulsar la cooperación práctica de interconectividad, etcétera.

tanto en los compromisos asumidos mediante cláusulas concretas y disposiciones legales como en el equilibrio dinámico y la integración orgánica de los sistemas de cooperación entre ambas partes, alcanzados por medio de diálogos generales o técnicos de múltiples instancias, áreas y temáticas. Además de la profunda confianza política mutua y el elevado nivel de interdependencia y complementariedad económicas, las condiciones más importantes para llevar a cabo la "articulación" son las coincidencias en las metas del desarrollo y el orden de priorización, así como la adhesión al *"aperturismo"* en el diseño de sus políticas.

Desde el lanzamiento de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, China ha firmado acuerdos con más de 40 países, como Vietnam, Nueva Zelanda, Kazajistán, Rusia, Bielorrusia, Pakistán, Turquía, Reino Unido, Polonia, República Checa, Hungría, entre otros, y con más de 40 organizaciones internacionales como la Unión Europea, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) y la Liga Árabe, confirmando la articulación bilateral de los planes de desarrollo y la participación conjunta en la construcción de la Franja y la Ruta. Hasta la fecha, se han instalado mecanismos de cooperación en capacidad productiva con más de 30 países.

En el discurso de apertura del presidente Xi Jinping en la inauguración de la Mesa Redonda del Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional, celebrado en mayo de 2017, resaltó la importancia de asociar la cooperación internacional para la construcción de la Franja y la Ruta con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, los frutos de la Cumbre del G20 en Hangzhou, los planes de desarrollo regional de APEC, la ANSEA, la Unión Africana, la Unión Económica Euroasiática, la Unión Europea y la CELAC; así como con los planes nacionales de desarrollo de los países concernientes, lo que surtirá el efecto de que "uno más uno suman más que dos" (Jinping, 2016a: 35).

Durante el encuentro posterior con el presidente de Argentina, Mauricio Macri, el presidente Xi Jinping manifestó, en representación del Gobierno chino, que América Latina es la extensión natural de la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI, lo que se corresponde con el vehemente anhelo de los países latinoamericanos de sumarse a la construcción conjunta de la Franja y la Ruta. China y Brasil activaron en junio de 2017 el Fondo de Cooperación para Expansión de la Capacidad Productiva China-Brasil, cuyo financiamiento, gestión, toma de decisiones y beneficios corresponden a los dos países. En agosto, ambas naciones refrendaron el "Esquema de cooperación para la facilitación de inversiones entre los países BRICS", el primer documento de estas características a nivel global. Estos dos hechos son una mues-

tra de la aceleración en la articulación de estrategias de desarrollo entre las dos grandes economías emergentes del hemisferio oriental y occidental (Weihong, 2017; Huan, 2017a; Jiaxin, 2017).

Según la teoría marxista, el conocimiento humano sobre las leyes objetivas se origina en la práctica social y es normal que el análisis teórico se quede atrás. Mao Zedong (1991: 295; Vol.1) señaló que "sucede a menudo que las ideas se rezaguen respecto a la realidad, lo cual se debe a que el conocimiento del hombre está limitado por numerosas condiciones sociales". Debido a la asimetría y la imprecisión en el conocimiento de las reacciones externas reales, sumadas a las limitaciones de las teorías existentes sobre la cooperación internacional en términos de poder explicativo, los investigadores apenas son capaces de analizar en extensión y profundidad necesarias las estrategias idealizadas por China para la futura cooperación económica internacional, y de responder sistemáticamente a las inquietudes con relación al qué, por qué y cómo de "la articulación de las estrategias de desarrollo". El presente trabajo, partiendo de la lógica y realidad de la globalización y la cooperación internacional de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, pretende explorar y analizar la posibilidad de superar las causas intrínsecas y extrínsecas del desequilibrio y la asimetría en estructura y capacidad de cooperación, y promover la articulación de estrategias de desarrollo entre China y América Latina, con el objetivo de formular una respuesta preliminar a las interrogantes suscitadas.

1. LA LÓGICA REAL DE LA ARTICULACIÓN SINO-LATINOAMERICANA DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

Así como Darwin descubrió la ley del desarrollo de la naturaleza orgánica, Marx descubrió la ley del desarrollo de la historia humana, un hecho tan sencillo, pero oculto bajo la maleza ideológica: el hombre necesita, en primer lugar, comer, beber, tener un techo y vestirse antes de poder hacer política, ciencia, arte, religión, etc. Por lo tanto, la producción de los medios de vida inmediatos, materiales y, por consiguiente, la correspondiente fase económica de desarrollo de una nación era o es la base a partir de la cual se han desarrollado las instituciones políticas, las concepciones jurídicas, las ideas artísticas e incluso las ideas religiosas de los hombres. Por ende, es la primera la que explica las últimas (Engels, 2009: 601).

Hace más de 200 años se levantaron rebeliones armadas contra la brutalidad del dominio colonial de tres siglos de España y Portugal en el continente americano, donde luego se fundaron nuevos Estados naciones. En ese entonces, a diferencia de la China feudal, América Latina se vio obligada desde su independencia a involucrarse en la construcción de un mercado internacional de bienes. Debido al im-

pacto de la primera oleada de la globalización económica, América Latina, convertida progresivamente en un accesorio de los países más industrializados e inmersa en una europeización integral en términos étnicos, políticos, económicos y culturales, se vio más influida que Asia y África (Stavrianos, 1992: 518-554).

Desde aquel momento hasta la actualidad, en los países europeos, norteamericanos e incluso latinoamericanos, las relaciones entre el sistema democrático representativo occidental y las políticas económicas han dado lugar a giros cíclicos a la izquierda o a la derecha en las políticas relacionadas con la economía y la globalización. A pesar de ello, América Latina, en su conjunto, no ha logrado salir de una profesionalización retrasada en la producción internacional. La estructura económica orientada al exterior, la industrialización inconclusa, sumada a la enorme dependencia de las importaciones de capital, hundieron a muchos países de la región en una pobreza permanente, e incluso los convirtieron en víctimas, lo que dio lugar a la etiqueta de "la enfermedad de América Latina" (Fang, 2011: 20; Zhenxing, 2010: 88-98). De acuerdo con el último esquema de clasificación planteado por Samir Amin (2017), prestigioso académico de la teoría de dependencia, los países y regiones capitalistas de Asia Oriental y China pertenecen a la "periferia activa" del sistema económico mundial, mientras que Asia del Sur, África, Medio Oriente y América Latina continúan en la "periferia empobrecida"[2].

Durante milenios de desarrollo de civilización agrícola, China fue estableciendo sistemas en materia política, jurídica, económica, social, tecnológica y académica con sus propias peculiaridades. Principios e ideas, como "el autoabastecimiento y autosuficiencia y la priorización de la agricultura sobre el comercio", facilitaron la obtención de logros materiales e inmateriales mundialmente apreciados. Sin embargo, frente al auge de la Revolución Industrial en Europa y la globalización capitalista, los gobernantes y eruditos chinos ignoraron los desafíos con una actitud recalcitrante y optaron por la evasión o la resistencia, intentos que acabaron en fracasos. La Guerra del Opio en 1840, la Guerra de Jiawu en 1894 y la Intrusión de las Fuerzas Aliadas de las Ocho Potencias en 1900 convirtieron a China en un país semicolonial en términos políticos y económicos, y obligándola a abrir sus puertas e insertarse en el sistema capitalista mundial totalmente desconocido.

---

2 Además de tener en cuenta la competitividad de las industrias y la producción de los países de Asia del Este, Amin asigna mayor importancia a la política de los mismos. *Las fuerzas dominantes y toda la sociedad detrás (independientemente de sus contradicciones sociales) planean objetivos y la estrategia para cumplirlos* (Amin, 2017: VII-VIII).

Estas circunstancias también presionaron a los intelectuales a "abrir los ojos" y dirigir la mirada a las potencias extranjeras, en busca de soluciones para salvar el país y fortalecer el desarrollo (Jianlang, 2017: 61-62). Lo que pasó posteriormente ha demostrado que, motivado por fuerzas ajenas, fue la presión de los invasores occidentales lo que emprendió la modernización de China. Aunque ya existían brotes de cambio en la sociedad, la modernización fue más bien la respuesta al impacto extranjero cuando el país todavía no había logrado reunir condiciones económicas, sociales, políticas y culturales. Por un lado, debido a su particular contexto, resulta natural que la modernización haya sido un proceso vigoroso de alcance de bienestar (*catch-up*). Por otro lado, el enorme contraste entre su punto de partida y sus objetivos hizo que enfrentase grandes desafíos por parte de milenarias fuerzas conservadoras e imperialistas extranjeras. Por ello, fue inevitable que se produjeran descomunales reveces y altibajos. Los conflictos entre lo nuevo y lo obsoleto, la transición de lo tradicional a lo moderno, junto con los ajustes en las relaciones entre China y el resto del mundo, abrieron el camino para la modernización del país entre cambios turbulentos y grandes dificultades (Haiguang, 2000: 4-5). Así ha sido el desarrollo de la revolución democrática en China, al igual que la socialista, y la reforma y apertura.

Con un enfoque macroscópico e histórico basado en grandes intervalos de tiempo, al comparar a China con América Latina, fácilmente nos daremos cuenta de que, pese a las notables diferencias respecto al proceso y las características de su modernización, producto de sus distintos orígenes y realidades nacionales, ambas partes comparten algo en común: la naturaleza extrínseca de sus trayectorias de desarrollo y transiciones estratégicas en el proceso de modernización, debido a la insuficiencia e inmadurez de la energía intrínseca y capacidad propia, lo cual determinó esencialmente su identidad como países en desarrollo dentro del sistema económico mundial.

La elección de políticas influenciadas o impuestas pasivamente por factores externos, restringidas por distintas condiciones de tiempo y espacio, muchas veces colocan a los tomadores de decisiones chinos y latinoamericanos en una situación de fragilidad y sensibilidad, indecisos entre insistir en la independencia y autodeterminación y abrazar la globalización. Hubo una época en la que China tenía dudas sobre la globalización y no estaba segura de si debía adherirse a la Organización Mundial del Comercio. Al final, el país llegó a la conclusión de que, guste o no, la economía mundial es como un gran océano al que uno no puede evadir. Cualquier intento de cortar los flujos de capital, productos, industrias y personas entre diferentes economías, y de redireccionar en sentido contrario el agua de los mares a los pe-

queños lagos y ríos aislados terminarían en fracaso por ir en contra de las corrientes históricas (Jinping, 2017a). En este sentido, sin la gran circulación económica a escala mundial y la utilización eficaz de los mercados y recursos tanto nacionales como internacionales, le habría sido inimaginable a China el plan de sacar de la pobreza a 70 millones de personas para el año 2020 y de culminar la construcción integral de una sociedad modestamente acomodada, con vistas a convertir al país en un Estado moderno y socialista alrededor del año 2050.

De forma similar, destacan también las contradicciones socioeconómicas que afronta América Latina, cuya ardua tarea de desarrollo está lejos de cumplirse. Al ser países que buscan alcanzar el desarrollo, la superación de sus "cuellos de botella" con respecto a capital, tecnología y mercado pasa inevitablemente por la globalización, lo que les permitirá una asignación y utilización transfronterizas de los recursos. Según las últimas estadísticas del Banco Mundial, la industria manufacturera de América Latina representa el 15% del PIB, cifra inferior a la de 1990, mientras que la tasa de urbanización alcanzó el 80,8%, situándose entre los primeros puestos del mundo.

Muchos trabajadores de origen rural han migrado a las grandes ciudades de forma desordenada y sin posibilidades de incorporarse al sector manufacturero. Los proletarios del sector tanto formal como informal viven en el estrato social más bajo y en el olvido de la sociedad moderna. Como consecuencia, el 40% de la población de la región sufre una situación de pobreza, lo que agrava la gobernabilidad con asuntos como la ampliación de la brecha entre ricos y pobres, la inestabilidad política, los frecuentes conflictos de interés y las tensiones sociales[3]. Aparentemente, a los países latinoamericanos no les queda otra alternativa que paliar y solucionar los desequilibrios y conflictos agrandando la tarta de la economía y la sociedad mediante la profunda planificación de estrategias ordenadas y sensatas de desarrollo, la intensificación de las reformas internas y la apertura al exterior, la adaptación proactiva a la globalización, así como la utilización y promoción de la misma libre de algún impacto negativo y riesgo (Halperín Donghi, 2015: 30-37).

Resultaría innecesaria la discusión en torno a una articulación de estrategias de desarrollo, si la historia presentara un simple desarrollo lineal. Hoy en día, las pasadas olas embravecidas de la globalización económica continúan siendo capaces de llevar a buen puerto a las embarcaciones de desarrollo chinas y latinoamericanas. El problema reside en los cambios radicales producidos con la acumulación de las contradicciones. Debido a los desequilibrios y las crisis se ha roto,

---

3 Base de datos del Banco Mundial (2017), Zhenxing (2010: 5, 249).

al menos parcialmente, el viejo orden de cooperación internacional, mientras que la estructuración de uno incipiente requiere nuevas fuerzas y modalidades. Al ser el mayor país y una de las regiones más grandes en vías de desarrollo, respectivamente, China y América Latina han de encarar frontalmente los cambios históricos sin precedentes y las oportunidades y desafíos que encierra la futura globalización, con vistas a fortalecer la cooperación y cumplir sus correspondientes objetivos de desarrollo.

En primer lugar, se vienen realizando ajustes y cambios profundos en el entorno exterior. Los países desarrollados han dejado de ser las únicas locomotoras de la globalización gracias a nuevas fuentes de energía, como la cooperación Sur-Sur, de modo que China y América Latina deben adaptarse activamente a esta flamante tendencia. El estallido de la crisis de la deuda y de las hipotecas en Estados Unidos y Europa ha puesto de relieve el desequilibrio sistemático y la crisis de gobernabilidad causados por la constante expansión global de capital y tecnología en los últimos 70 años, luego de la Segunda Guerra Mundial.

Por un lado, las contradicciones económicas y sociales estructurales de los principales países desarrollados son tan enormes que apenas pueden avanzar en las reformas internas. Con el resurgimiento del proteccionismo y el aislacionismo, se ha debilitado su confianza en la apertura al exterior y su liderazgo en la globalización (Yunling, 2017: 45-51, 69). Por el otro, los movimientos regresivos de los países desarrollados han creado oportunidades y espacios para las economías emergentes y las naciones en desarrollo. Los últimos años han significado la aceleración de un nuevo tipo de globalización, caracterizado por el liderazgo oriental en vez del occidental y por la cooperación Sur-Sur en lugar de la Norte-Sur. La proporción del intercambio de bienes entre los países del Sur en el comercio mundial se ha elevado del 8% en 1980 al 26% en 2011, al tiempo que las inversiones directas han superado un tercio del volumen global (Acharya, 2017: 20).

El proceso de la nueva globalización viene presentando notables características. Primero, los mercados emergentes constituyen el destino principal de los movimientos internacionales de la economía real, el nuevo comercio y la inversión, proporcionando un espacio de valor a la movilidad del capital, de la tecnología y de recursos humanos procedentes de los países desarrollados y en desarrollo. Es resultado de la ley económica y la demanda objetiva del desarrollo de productividad. Un ejemplo es el Banco de Inversión en Infraestructuras, al cual, desde su fundación en diciembre de 2015 hasta la fecha, se han incorporado como miembros formales 77 países de los cinco continentes, entre los cuales se encuentran cuatro miembros permanentes del Consejo

de Seguridad de las Naciones Unidas, cinco del G7 y quince del G20. Segundo, la cooperación Norte-Sur y la Sur-Sur se vienen intercalando, y las economías emergentes y los países en desarrollo prefieren la última a la primera gracias a su alto nivel de comodidad. Con la quiebra del neoliberalismo, para culminar su objetivo de modernización, los países que buscan alcanzar el bienestar deben emprender una senda de desarrollo distinta a la occidental en atención a sus propias realidades nacionales. Al mismo tiempo, han de innovar modalidades de cooperación inclusiva, en busca de una energía extrínseca y recursos para el desarrollo a través de la cooperación Sur-Sur, a fin de consolidar con eficacia el sistema de comercio multilateral e inyectar una nueva fuerza motriz a la recuperación económica global. Una muestra es el mecanismo de cooperación de los BRICS. Gracias a la unidad y coordinación a lo largo del último decenio, los cinco países han sido capaces de contrarrestar los impactos y riesgos sistemáticos del exterior y aguantar la presión bajista de la economía. Asimismo, han logrado éxitos nada desdeñables, consistentes en un crecimiento económico por encima del promedio mundial y una captación de inversión extranjera directa que ha sobrepasado a la de los países del G7. El Primer Diálogo de Mercados Emergentes y Países en Desarrollo, celebrado en el marco de la Cumbre de los BRICS en Xiamen en septiembre de 2017, abogó por el espíritu de "apertura, inclusión, cooperación y ganancia compartida", lo que respondió plenamente a las inquietudes y demandas de los países en desarrollo, puso claramente en manifiesto el rol de China como "líder del rebaño" en cuanto a impulsar el crecimiento económico global, así como el ascenso de los países en desarrollo por las escaleras del desarrollo mundial (Si, 2017: 1). Tercero, es inevitable la redistribución de poderes en la gobernanza global. Los mercados emergentes y los países en desarrollo, con un peso económico superior al de los países desarrollados en la economía global y una representación de más del 70% de la población y la superficie terrestre del planeta, ya registran una tasa de contribución al crecimiento económico mundial que asciende al 80% (Yucheng, 2017: 413). Sin embargo, siempre les cuesta acceder al debido derecho de participar de manera efectiva en la elaboración de las normas internacionales, lo cual no solo ha causado el prolongado desequilibrio del sistema de gobernanza global, sino que también constituye un obstáculo fundamental para el desarrollo seguro de todos los miembros de la comunidad internacional. Los hechos demuestran que sin la participación y los aportes efectivos de los numerosos países en desarrollo es imposible hacer funcionar esquemas tradicionales de gobernanza global como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como nuevas propuestas como la Agenda 2030

para el Desarrollo Sostenible y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Los países en desarrollo, a su vez, solo conseguirán sus merecidos derechos a la gobernanza mediante el robustecimiento de la unidad y la coordinación entre los mismos.

En segundo lugar, la fragilidad económica, fruto de su carácter exógeno, tiene como receta el fomento de la transformación del modelo económico y los reajustes de la estructura productiva. China y América Latina se acercarán en el proceso de poner fin a los problemas. La crisis financiera golpeó fuertemente la demanda global y el comercio internacional, en especial generó un gran impacto sobre las economías en desarrollo orientadas a la exportación. Distintas economías se vieron obligadas a emprender reformas estructurales y la gobernanza global entró en un período crucial profundamente marcado por la competencia en materia de reformas.

Hay académicos que señalan que "la nueva normalidad" de la economía significa una "innovación disruptiva". El crecimiento económico de China se basará en mayor medida en la optimización de la estructura industrial, para lo cual dejará progresivamente la cadena productiva de gama baja para dar un giro al enfoque económico y pasar de la manufactura convencional a la producción y servicios de alto nivel, propulsados por la innovación. El crecimiento se generará más por la demanda interna que la externa, más por la mejora de la productividad de los factores que la mera expansión de los factores productivos, lo cual constituye la opción evitable para el futuro desarrollo económico de China (Yang y Xiaojing, 2015: 113, 116).

Los países latinoamericanos, a pesar de las considerables diferencias con respecto a China en volumen económico, dotación de recursos, estructura industrial y ritmo de crecimiento económico, igualmente tienen por delante presiones reformistas producidas por la disminución de la demanda externa, por lo que diversos países ya han empezado a planificar y dar a conocer programas de reajustes económicos estructurales[4]. Esta tendencia ha dado lugar a una importante coyuntura para la articulación de las estrategias de desarrollo entre China y América Latina. Por un lado, la capacidad productiva excedente y las tecnologías correspondientes de los sectores de los que China planea salir pueden ser utilizados por algunos países latinoamericanos para la transformación de su economía y pasar de un modelo

---

4 Por ejemplo, el Gobierno de Brasil sacó a la luz una serie de políticas industriales como *Brasil Mais Produtivo* (Brasil Más Productivo) y el *Programa de Parcerias de Investimentos* (Programa de Alianza de Inversiones) para revertir el modelo de crecimiento vigente desde hace mucho tiempo y excesivamente dependiente de la producción y la exportación de productos básicos (Yong, 2015: 56-58).

basado en los recursos naturales a otro orientado a la manufactura con un empleo intensivo de mano de obra, cambiando así la posición tradicional de América Latina en la cadena global de valor.

Tal y como precisó el primer ministro de China, Li Keqiang (2015),

> […] el reforzamiento de la cooperación interactiva en la infraestructura y capacidad productiva constituye una vía eficaz para hacer frente común, mediante la cooperación internacional, a la presión bajista de la economía en las circunstancias actuales y ayuda a reducir el proteccionismo comercial, promover la transformación de la economía mundial y el desarrollo pacífico [...]. A la larga, América Latina no puede conformarse con ser un simple suministrador mundial de productos primarios. China tampoco puede desempeñar siempre el papel de fábrica del mundo de productos baratos. Es insostenible la dinámica comercial predominada por la venta de los recursos energéticos y mineros a cambio de los productos industriales y de consumo, lo que significa que es menester para ambas partes promover la actualización, reajuste y transformación de la industrialización. El desarrollo de la industria procesadora de los recursos naturales favorecerá a la región en cambiar su estructura económica monoproductiva, mientras que el fortalecimiento de la manufactura de equipos de ingeniería de China y su participación en la competencia en pie de igualdad en el mercado internacional constituyen el rumbo de la optimización y actualización de su industria.

Por otro lado, la economía china, que ha sustituido el viejo motor de crecimiento con la demanda interna, liberará una faraónica energía de mercado y ofrecerá espacios más amplios para los variados productos de América Latina. Pese a la ausencia de investigaciones y previsiones sistemáticas, se puede afirmar con seguridad que, con la aceleración de la urbanización, la industrialización y el envejecimiento de China, así como con el aumento de la renta per cápita y el cambio de la composición del consumo, la demanda china por productos del extranjero presentará un importante incremento, de modo que las importaciones chinas de América Latina no se limitarán a pocas categorías, como productos energéticos, mineros y agrícolas, sino que se extenderán a muchos productos competitivos “hechos en América Latina”, que conquistarán cuotas considerables en el inmenso mercado chino. Según el análisis de Embraer, importante fábrica brasileña de aviones regionales, se espera que el mercado chino de aviación civil crezca un 6,8% anual entre 2014 y 2033, ocupando el segundo lugar en el mundo, superado solo por Medio Oriente. La demanda china de aviones regionales de 70 a 130 asientos aumentará de 90 en 2013 a 1.020 en 2033, sobrepasando la cifra europea para el mismo período (Embraer, s/f).

En último lugar, pero no por ello menos importante, tanto China como América Latina han resultado muy beneficiadas de la coopera-

ción pragmática que ha dado grandes saltos durante los últimos 20 años, acompañada por el fortalecimiento de sus respectivos poderes de desarrollo. No obstante, con el transcurso del tiempo, la estructura, el modelo y los participantes de la cooperación China-América Latina han quedado obsoletos y no están a la altura de los nuevos cambios, de la nueva energía motriz y de las nuevas demandas del desarrollo provocando los recientes desequilibrios e insuficiencias en las relaciones de cooperación sino-latinoamericanas.

Para elevar el nivel de la cooperación y hacer realidad la conectividad y el desarrollo compartido de la economía, el comercio, las finanzas, la capacidad productiva, los recursos, las infraestructuras, la ciencia y tecnología, la industria aeroespacial, la ingeniería marítima, etc., las dos partes no se deben limitar a “reequilibrar” las políticas y el mercado en una simple área de cooperación, sino que es necesario preconizar nuevos conceptos de cooperación, abordar conjuntamente nuevos planes estratégicos abiertos, formular estrategias de reforma y desarrollo altamente integrados, promover una convergencia institucional y una interacción profunda, así como responder a tiempo a los agentes económicos como el mercado y las empresas, a fin de reforzar la movilidad plena de todos los factores productivos.

En un sentido más amplio, la concreción de los ajustes oportunos en términos de la dirección y el alcance de la cooperación sino-latinoamericana y la mejora de su calidad pondrán a prueba la voluntad de reforma y apertura y la capacidad de gobierno de ambas partes. Se trata, más bien, de una respuesta directa con respecto a la creación del nuevo paradigma de la cooperación Sur-Sur y la optimización de la gobernanza global. Por eso, la Iniciativa de la Franja y la Ruta y el nuevo modelo de la cooperación sino-latinoamericana en capacidad productiva China-ALC 3×3 resaltan el importante papel que juegan la infraestructura y la manufactura industrial en la recuperación económica y la integración global. En realidad, es una extensión de las experiencias chinas de reforma y apertura, cuyo objetivo es hacer más razonable el modelo de la gobernanza regional y global, a través de la socialización de las prácticas de la gobernanza nacional a nivel internacional (Yuhang y Yiping, 2017a: 34). Según la reacción de América Latina y otros países y regiones en desarrollo, la propuesta china, dotada de viabilidad y experiencias provechosas, no va acompañada de condicionamientos políticos y permite la articulación y complementación mutua de los objetivos y los planes de desarrollo entre ambas partes[5].

---

5 La OCDE, la CEPAL y la CAF señalan lo siguiente en su reporte de investigación *Latin American Economic Outlook 2016: Towards a New Partnership with China*: “Las

En fin, el desarrollo es lo que cuenta. China y América Latina comparten muchas opciones sobre la base de sus propias realidades nacionales, intereses de desarrollo y su forma de participación en el circuito económico mundial. En la actualidad, se solapan la incertidumbre económica y política a nivel global y las presiones sobre la transformación de las relaciones internas y externas, lo cual inaugurará una nueva etapa en que se producirá la actualización cualitativa de la cooperación sino-latinoamericana. En este momento histórico marcado por el sigiloso arranque de una nueva ronda de la globalización económica, ambas partes no solo son promotoras de la cooperación Sur-Sur y fuerzas esenciales en la reforma de la gobernanza global, sino que son también proveedoras de recursos externos importantes que ejercen influencias recíprocas en el desarrollo. Los factores mencionados y las tendencias, a la vez de elevar el nivel de la cooperación sino-latinoamericana, las apremian a incluir la innovación de los sistemas y mecanismos de la cooperación, de modo que la materialización de la articulación de las estrategias de desarrollo ha pasado a ser un tema ineludible.

2. CONDICIONES REALES DE LA ARTICULACIÓN SINO-LATINOAMERICANA DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

Se debe realizar el análisis de los siguientes aspectos para valorar la posibilidad de una articulación de estrategias de desarrollo entre China y América Latina. El primero consiste en la sólida base de la cooperación pragmática que existe entre ambas partes. El segundo hace referencia a las condiciones de mercado necesarias para llevar a cabo la profundización de la cooperación pragmática. El tercero se entiende por la evolución de la capacidad de ambas partes para la cooperación.

2.1. FUERZA MOTRIZ DE LA ARTICULACIÓN (POR LA LIMITADA EXTENSIÓN, SOLO SE PONEN COMO EJEMPLO EL COMERCIO Y LA INFRAESTRUCTURA)

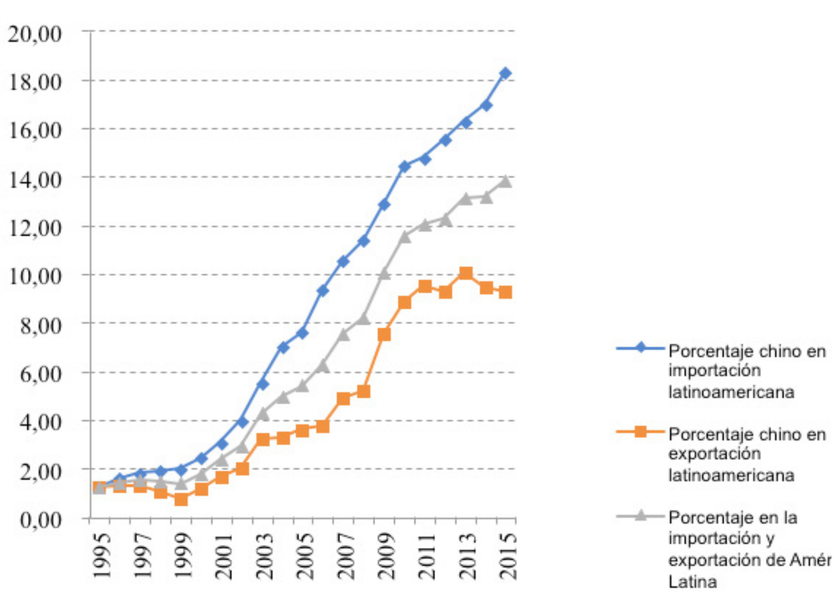
Comercio: El comercio sino-latinoamericano ostenta un espectacular crecimiento anual superior al 20%. El volumen comercial entre China y Latinoamérica en 2016 fue cerca de 16 veces la cifra de 2000. América Latina se ha convertido en el séptimo socio comercial de

---

estrategias de desarrollo ampliamente ejecutadas por China proporcionarán a América Latina experiencias en sus estrategias para la financiación de las obras de infraestructura, el desarrollo de la producción innovadora, la educación, la innovación tecnológica, las finanzas, la creación de acuerdos y plataformas comerciales regionales, etc. Las experiencias chinas promoverán la implantación de medidas concretas de reforma en los países y por lo consiguiente, fomentarán el beneficio mutuo entre ambas partes" (OECD, ECLAC, CAF, 2015: 17-18).

China, y esta última ha pasado a ser un mercado importante para las exportaciones latinoamericanas y el primer socio comercial de muchos países de la región.

Gráfico 1
Participación china en las importaciones y exportaciones de América Latina 1995-2015 (%)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la UNCTAD.

De acuerdo con la teoría del comercio internacional, el comercio, al ser la manifestación de la producción y el intercambio internacionalizados de bienes, tecnologías y servicios, se ve directamente influido por la división internacional del trabajo. Es también el resultado de la actuación del mercado de acuerdo con la competitividad comparativa en términos de productividad, relaciones de producción y condiciones naturales. Al ser el mayor país manufacturero y en vías de desarrollo a nivel global, China está aún lejos de cumplir objetivos como la integración rural y urbana, la informatización y el acceso equitativo a los servicios públicos, por lo que mantendrá durante mucho tiempo una fuerte demanda de recursos naturales, lo que proporcionará un enorme mercado externo para los productos latinoamericanos competitivos en minería, energía, agricultura y ganadería.

Un ejemplo son los productos agrícolas, cuya importación en grandes cantidades se ha vuelto una tendencia irreversible en China, de-

bido a su limitada superficie cultivable, el aumento del consumo per cápita y el alto precio de los principales cereales en el mercado chino comparado con el mercado internacional. Los cereales, el algodón, los aceites y el azúcar son producciones agrícolas directas o indirectas de la tierra, por lo que contienen parte del valor del terreno cultivable, cuya importación, según los académicos, es la de "recursos virtuales de tierra cultivable". En 2016, el 30,5% de la demanda china de productos agrícolas dependió de los denominados recursos virtuales de tierra cultivable extranjera y el 11,3% de dicha necesidad fue atendida por Brasil.

Entre los primeros diez países exportadores de recursos virtuales de tierra cultivable, Brasil, Argentina y Uruguay ocupan, respectivamente, el primero, el tercero y el noveno lugar (Aimin *et al.*, 2017: 915-926). Según la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (SITC, por sus siglas en inglés), China muestra notables ventajas comparativas en 30 categorías, como productos de industria ligera, artículos de uso diario, aparatos electrónicos, equipos y maquinarias, al mismo tiempo que las importaciones de dichos productos por parte de América Latina se encuentran entre los primeros tres puestos a nivel mundial (Baiyi *et al.*, 2013: 19).

Infraestructura: Al igual que Asia, África y otras regiones en desarrollo, América Latina presenta un nivel subdesarrollado en términos socioeconómicos y de capacidad administrativa del país, con un importante déficit en el desarrollo de las infraestructuras de transporte, de la industria energética, etc. Organismos multilaterales y regionales como la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, la OCDE y la CEPAL lo consideran como un "cuello de botella" principal para el desarrollo de la región, y recalcan el importante papel de la construcción de infraestructuras para el aumento de la eficiencia productiva, la mejora del ambiente de negocios, el fomento de la competitividad integral y la promoción de la inclusión social[6]. De acuerdo con el Ranking Global de Competitividad publicado por el Foro Económico Mundial en 2015[7], en comparación con las econo-

6 Un reportaje apunta a que, según la OCDE, el coste logístico ocupa el 18%-35% del valor del producto en América Latina, mientras que la cifra es del 8% en los países miembros de la organización (Hui, 2016).

7 El Foro Económico Mundial mide la influencia de la infraestructura sobre la competitividad global en los siguientes 9 aspectos: calidad general de la infraestructura, calidad de las carreteras, calidad de la infraestructura ferroviaria, calidad de la infraestructura portuaria, calidad de la infraestructura del transporte aéreo, asientos de aerolíneas disponibles por kilómetro de vuelo, calidad del suministro eléctrico, suscripciones de telefonía móvil y líneas de telefonía fija. Los países que tienen puntuaciones más altas se colocan en los puestos más altos del *ranking* y cuentan con mejor infraestructura, y viceversa.

mías emergentes de Asia Oriental y los demás países BRICS, la puntuación de Brasil y México es mucho más baja en materia de desarrollo infraestructural (ver tabla 1).

Tabla 1

Puntuación y posición de determinados países según su infraestructura, 2015-2016

País o región	Puntuación	Posición	País o región	Puntuación	Posición
Brasil	3,92	74	BRICS	4,26	59
México	4,22	59	Vietnam	3,84	46
Argentina	3,58	87	Corea del Sur	5,82	13
Chile	4,6	45	Indonesia	4,19	62
Venezuela	2,63	119	Malasia	5,51	24
Perú	3,49	89	Singapur	6,49	2
Colombia	3,67	84	Tailandia	4,62	44
Promedio	3,73	80	Promedio	4,96	36

Fuente: Foro Económico Mundial (2015: 10-11).

La clave de la subsanación de la debilidad en infraestructura radica en solucionar el problema de la insuficiencia de inversión. Un informe de investigación dado a conocer por el Banco de Desarrollo de América Latina, titulado "Energía: una visión sobre los retos y oportunidades en América Latina y el Caribe", señala que para los próximos 20 años, la región de América Latina y el Caribe invertirá 2 billones de dólares en el desarrollo de la infraestructura, de los cuales un 48% se destinará a mejorar la infraestructura de transporte regional, un 25% a desarrollar la infraestructura energética, un 20% a renovar las instalaciones de telecomunicaciones y un 7% a construir obras hidráulicas. En la actualidad, América Latina solo invierte el 2,7% de su PIB en infraestructura, menos de la mitad de su meta (Shoujun y Zheng, 2017: 11; Hailin y Bo, 2013, 2015).

La influencia de la Iniciativa de la Franja y la Ruta se ha hecho sentir en América Latina. Los dirigentes de países como Chile, Perú, Ecuador, Argentina, Costa Rica y Panamá han expresado públicamente su firme apoyo y su voluntad de incorporarse a ella. Brasil, Perú, Venezuela, Bolivia y Chile se adhirieron sucesivamente al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. Diversos países han explorado la posibilidad de utilizar el financiamiento chino mediante canales bilaterales y, con las expectativas de mejorar su infraestructura, diversificar el desarrollo económico y acelerar la industrialización, aprovechando una coyuntura en la que China promueve y lidera la nueva ronda de cooperación económica internacional.

A su vez, China, con su competitividad en capital, tecnología, equipamiento e ingeniería civil, puede participar en la construcción

infraestructural de América Latina mediante inversiones y contratación de obras, ayudando a los países de la región a impulsar la industrialización con bajo costo y a un alto nivel, con vistas a inyectar energías duraderas a su desarrollo económico. Sin embargo, la construcción de infraestructura a gran magnitud es un proyecto sistemático que engloba la participación de múltiples sectores, un largo periodo de retorno de la inversión, una articulación de políticas, un equilibrio dinámico entre diferentes departamentos, así como el esfuerzo mancomunado entre distintas instancias del Gobierno, entidades de inversión privadas y organizaciones sociales. En esta línea, como las relaciones de demanda y oferta que rigen la cooperación sino-latinoamericana en desarrollo infraestructural no caducarán, es de esperar que ambas partes fortalezcan la complementación de sus intereses y creen nuevos polos de crecimiento compartidos. Para tal efecto, es menester que ambas partes, sin limitarse a los modelos de cooperación y diálogo existentes, instauren nuevos mecanismos integrales de coordinación y garantía en términos de sistemas y políticas industriales para alcanzar la integración orgánica de las estrategias de desarrollo y de los beneficios a largo plazo.

2.2. CONDICIONES BÁSICAS PARA LA ACELERACIÓN DE LA CONECTIVIDAD SINO-LATINOAMERICANA DE MERCADO

Dados los ajustes y cambios históricos que están experimentando el ritmo y los polos de crecimiento de la economía mundial, la profundización de la cooperación de beneficio mutuo entre las economías emergentes y los países en desarrollo irá convirtiéndose en un foco pionero y llamativo del desarrollo mundial (Feiteng, 2017: 11). Es una tendencia inevitable la aceleración de la estructuración de la comunidad de destino entre China y América Latina, caracterizada por la coordinación de las políticas, la conexión de las infraestructuras, la fluidificación del comercio, la integración financiera y la comprensión mutua entre los pueblos, que abarca, en términos concretos, los siguientes tres aspectos.

Primero, gracias a la creciente madurez de la Asociación Estratégica Integral China-América Latina, China ha dado un impulso sin precedentes a la cooperación con los países latinoamericanos y los mecanismos regionales. A su vez, la región ha mostrado una actitud más activa que nunca en la cooperación con el país asiático. A la hora de celebrarse la Primera Reunión Ministerial del Foro China-CELAC a principios de 2015, ambas partes ya habían formulado preliminarmente una nueva configuración de la cooperación “de tres dimensiones”: la bilateral, la multilateral y la integral.

La robusta cooperación bilateral ha asentado una sólida base para el mecanismo de cooperación integral entre China y América Latina. La recién nacida Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) desempeña un rol decisivo en la coordinación de una posición común y un rumbo fundamental para la cooperación con China. China se ha incorporado como miembro observador al Grupo de Río (1990), al Mercosur (1997), a la Comunidad Andina (1999) y a la Alianza del Pacífico (2013), se ha adherido al Banco de Desarrollo del Caribe (1997) y ha establecido el Foro de Cooperación Económico-Comercial con la Comunidad del Caribe (2005), con el fin de promover y facilitar la ampliación de la cooperación sino-latinoamericana pasando de punto a zona y de parte al conjunto.

En el futuro, servirá mejor de *hub* para articular y multiplicar el efecto de la cooperación bilateral y la integral. En el presente siglo, en particular con el giro conservador de las políticas de cooperación de las economías desarrolladas norteamericanas y europeas, muchos países latinoamericanos han decidido optar por una estrategia exterior "orientada al Pacífico", fortaleciendo así la cooperación económico-comercial con Asia-Pacífico. Esperan, sobre todo, subirse al tren del desarrollo chino para impulsar la revitalización de su comercio y la transformación de su patrón de desarrollo. Los países latinoamericanos han fundamentado su decisión de estrechar los lazos con China y otros países emergentes sobre las consideraciones estratégicas de fomentar la independencia diplomática, defender mejor los propios intereses de desarrollo y seguridad, y ocupar un lugar favorable en la nueva configuración de la gobernanza global (Zhiwei, 2017: 24-27).

Segundo, existe una atracción mutua generada por el potencial de mercado. Las fuerzas fundamentales que impulsan el desarrollo económico provienen del mercado, cuyo rumbo lo decide la demanda. China y América Latina cuentan con una demanda de consumo en constante aumento, generada por cerca de 2 mil millones de habitantes, un hecho que determina la constitución de un enorme mercado el uno para el otro.

En el discurso que pronunció ante el Congreso de Perú en noviembre de 2016, el presidente de China, Xi Jinping, mencionó que

> [...] se estima que, en los próximos cinco años, las importaciones chinas totalizarán 8 billones de dólares, el monto total del uso de inversiones foráneas llegará a los 600 mil millones de dólares, las inversiones chinas en el exterior alcanzarán los 750 mil millones de dólares en total y los turistas chinos realizarán 700 millones de viajes al exterior. Todo esto brindará a los países de todas las latitudes, incluidos los de esta región, un mercado más amplio, capital más suficiente, productos más variados y oportunidades de cooperación más valiosas (Jinping, 2016b: 60).

Los datos señalan que en 2017 el índice de penetración de los teléfonos inteligentes había sobrepasado el 40%, lo que ha promovido directamente el despegue del negocio electrónico en la región. Un ejemplo es el caso de Brasil, donde la penetración de los teléfonos inteligentes es del 136%, cifra que ha permitido un crecimiento anual del 17,6% del negocio electrónico, con 51 millones de personas que han hecho compras en línea. El Grupo Alibaba ha convertido a más de 2 millones de brasileños en sus usuarios desde su entrada en el mercado, posicionándose como la segunda plataforma de compras en este país sudamericano (Mingyu, 2016: 67, 69).

Tercero, las exploraciones realizadas por ambas partes en los mecanismos de cooperación existentes han aportado premisas importantes. En los últimos años, China ha firmado tratados de libre comercio con Chile (2005), Perú (2009), Costa Rica (2010), así como un memorando de entendimiento con Colombia (2012) para iniciar el estudio conjunto de viabilidad sobre un tratado de libre comercio (TLC). Uruguay ha manifestado también su voluntad de desarrollar una cooperación en materia de libre comercio con China.

En agosto de 2017, China y Brasil suscribieron el memorando de entendimiento sobre la cooperación en el comercio de servicios con un plazo de 2 años, según el cual ambos países se comprometen a fortalecer, promover y desarrollar en pie de igualdad y beneficio mutuo la cooperación en el comercio de servicios en los ámbitos de arquitectura, consultoría de proyectos, ingeniería en construcción, tecnología de la información, comercio electrónico, automatización bancaria, turismo, cultura y medicina tradicional china. Además, ambas partes celebrarán en dicho marco reuniones de trabajo alternadamente en promoción del comercio de servicios, en las que se comunicarán e intercambiarán opiniones acerca de la cooperación (Huan, 2017b; Lu, 2017). Asimismo, en noviembre de 2017 se firmó el Acuerdo de Actualización del TLC entre China y Chile, tras un año de negociaciones.

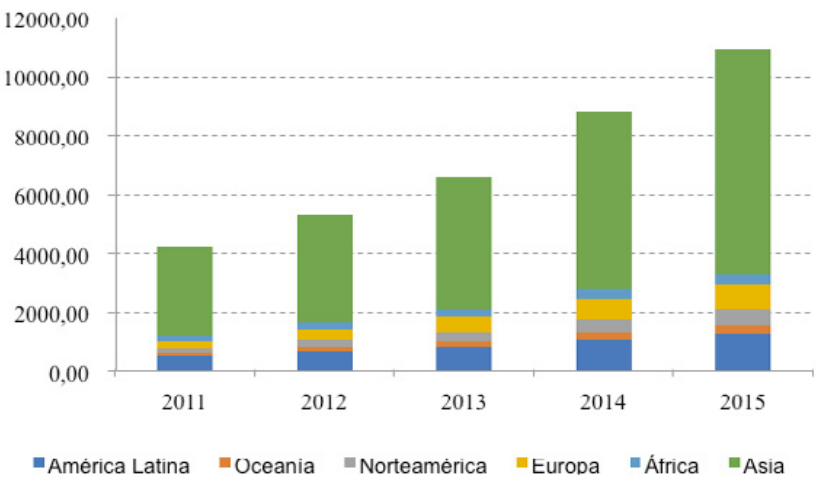
2.3. MEJORA EN LA CAPACIDAD DE COOPERACIÓN

Tras cuatro decenios de aplicación de la política de reforma y apertura, China ha logrado robustecer considerablemente su poder nacional integral y, como resultado, se han producido notables cambios en su capacidad para la cooperación económica con el exterior. En un principio se fundamentaba sobre el comercio de bienes y servicios tan básicos como la exportación de mano de obra. En la actualidad, ha pasado a caracterizarse, de un lado, por el desarrollo conjunto entre la inversión en el exterior y el comercio de bienes, tecnología y servicios, y del otro, por el incremento ininterrumpido del volumen exportado de capitales, rasgo distinto al pasado modelo protagonizado por

la captación y el aprovechamiento de fondos extranjeros. En 2014, China se convirtió, por primera vez, en un exportador neto de capital (Yuyang, 2015). En 2015, la inversión china en el exterior batió un récord histórico al alcanzar los 145.670 millones de dólares, con una subida interanual del 18,3% y que representaba el 9,9% del flujo global de inversión extranjera. La inversión extranjera directa procedente de China, en primera instancia, ascendió al segundo puesto del mundo por haber aglomerado un *stock* que superaba el billón de dólares[8].

Gráfico 2

Distribución del stock de la inversión externa de China, 2011-2015 (en 100 millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Comercio, Buró Nacional de Estadísticas, Administración Estatal de Divisas, R. P. China (2017).

Se observa en el gráfico 2 que el *stock* de la inversión directa de China en el exterior aumentó de 424.781 millones de dólares en 2011 a 1,09 billones de dólares en 2015, con un aumento interanual del 26,79%. Aparte del grueso compuesto por las inversiones realizadas en Asia, el volumen de capital chino que recibió América Latina está muy por encima del nivel de otras regiones y presenta un incremento anual que ronda el 23%, hecho que confirma el enorme atractivo latinoamericano como destino para la inversión china en el exterior.

En 2016, la inversión directa china no financiera en América Latina ascendió a los 29.800 millones de dólares, un 39% más que el año anterior. Según los datos del Buró Nacional de Estadísticas de China,

8 Ministerio de Comercio, Buró Nacional de Estadísticas, Administración Estatal de Divisas, R. P. China (2016: 4, 6, 15).

el *stock* de inversión directa del país en esta región fue de 30.600 millones de dólares en 2009. En otras palabras, la inversión directa no financiera que llevó a cabo China en Latinoamérica tan solo durante 2016 ya estuvo cerca del *stock* acumulado por el mismo concepto durante los años anteriores a 2009 (Chunyu, 2017). El promover la inversión mediante el desarrollo del comercio y el optimizar la estructura del último a través del primero han generado un consenso compartido por los gobiernos y los sectores empresariales de ambos lados. En los próximos diez años se espera que la inversión china en la región se duplique, con una cobertura de áreas aún más diversificadas, desplazándose y extendiéndose de energía, minería y agricultura a variados tipos de infraestructura como electricidad, transporte e información, al igual que a sectores emergentes como logística moderna y economía marina.

Es necesario señalar que la capacidad de cooperación internacional de China tiene como cimientos la fuerza poderosa de una megaeconomía, que actualmente es objeto de una transformación consciente, a fin de forjar una mentalidad proactiva de cooperación y una capacidad para liderar la colaboración (institución, proposición, coordinación, implementación, provisión de recursos, planificación global, movilización, etc.). El pasado lustro ha sido testigo del desarrollo acelerado y la exhibición plena de esta mentalidad y capacidad, cuya manifestación más representativa radica precisamente en la construcción de una nueva configuración de su cooperación integral con Latinoamérica, con la intención adicional de establecer relaciones a nivel de asociación y mecanismos de cooperación, con cobertura completa, entre China y los países en desarrollo.

En el presente trabajo no se han podido hacer comentarios relativos a la capacidad de los países latinoamericanos para cooperar con China. Primero, son escasas las evidencias correspondientes. Por ejemplo, la inversión y la cooperación tecnológica que desarrollan los países de la región en China tienen una magnitud muy limitada y apenas se encuentran estadísticas rastreables de un largo periodo. Segundo, en los países de la región son más bien las consideraciones bilaterales las que alientan la colaboración con China. Debido a las limitaciones en términos de poderío y sistema, resulta difícil mantener la continuidad de los planes de cooperación y desarrollar la capacidad para materializarlos. Tercero, los diversos mecanismos multilaterales de cooperación en América Latina aún se hallan en una fase de profundización de su propio perfeccionamiento. Los organismos subregionales de muy rápido crecimiento, como la Alianza del Pacífico, todavía no tienen preparadas políticas de cooperación específicas con China, mientras que las organizaciones que agrupan a toda la

región, como la CELAC, al día de hoy siguen sin poder materializar los documentos que expresen su aspiración a una cooperación institucionalizada, ratificados en la Primera Reunión Ministerial del Foro China-CELAC, que tuvo lugar a inicios de 2015.

La disparidad de la capacidad constatada anteriormente pone de manifiesto que entre China y América Latina existen diferencias profundas en lo que se refiere al poderío, al sistema y a la cultura, las cuales han creado inconvenientes reales en la articulación de las estrategias de desarrollo y marcan un aspecto prioritario que debe atender la futura actualización cualitativa de la cooperación sino-latinoamericana. Para afrontar las insuficiencias en la capacidad de los países latinoamericanos, hace falta ahondar en el análisis y la comprensión de sus causas.

En primer lugar, la mayoría de los países de América Latina tienen democracias modernas en las que rigen la separación de poderes y la alternancia regular de gobierno; por consiguiente, las políticas de cooperación internacional suelen carecer de continuidad y planificación sistemática. En muchos países se han aplicado sistemas electorales bastante rígidos, con la finalidad de evitar el monopolio del poder por parte de determinados individuos o familias. En el caso de Panamá, la Constitución prohíbe la reelección inmediata, aunque no descarta la posibilidad de una alterna. En los demás países, como México y Colombia, las disposiciones constitucionales estipulan expresamente que a los presidentes no se les permite volver a presentar una candidatura electoral durante el resto de sus vidas (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2017; Gligorevic, 2015). La rigidez del sistema, si bien sirve para reducir el abuso del poder y la corrupción en la arena política, produce efectos secundarios que propician la "inercia política" o catalizan la "rentabilización del poder", lo cual obstaculiza el pleno despliegue de las habilidades y las estrategias nacionales de transcendencia por parte de los políticos con responsabilidad, vocación y talento reales.

En segundo lugar, durante la mayor parte de su historia, los países latinoamericanos han optado por un capitalismo liberal, en lugar de un modelo de desarrollo económico en el que predomine el Estado. En el fondo, la admiración generalizada del individualismo entre las naciones latinoamericanas conforma una base sicológica del fenómeno recién tratado, mientras que la compleja estructura social de intereses, sumada al populismo como caldo de cultivo mental, agrava la descentralización y fragmentación de la administración pública. En consecuencia, se debilita la capacidad unificadora y organizadora de la política nacional, lo cual, a su vez, hace difícil alcanzar consensos y consonancia con respecto a la necesidad de una planificación estratégica estatal (Dongzhen, 2017a: 25, 32-35, 41; 2017b: 14).

Por último, la dotación privilegiada de recursos y la ubicación geográfica relativamente segura hacen que en la conciencia cultural del pueblo latinoamericano prime la satisfacción y no la preocupación, lo inmediato y no el largo alcance, la protección y no la competencia. La atención y el interés continuados por la planificación estratégica siguen haciéndose esperar (Qi, 2013: 30-31, 45, 105, 108).

No obstante, no se producirá el fin de la historia y América Latina no permanecerá inmutable. Durante los últimos años, las ideas de administración y gobernación de los países latinoamericanos han vivido cambios y cada día hay más dirigentes que prestan una mayor atención a la planificación del desarrollo, a la gestión coordinadora de las demandas de diferentes partes y a la exploración y utilización proactivas de los recursos externos de cooperación. A partir de 2010, más de diez países de la región, entre ellos, Perú, Argentina, Uruguay, Venezuela, Guyana, Surinam, Cuba y Costa Rica, han entablado sucesivamente mecanismos de cooperación con instituciones chinas para la elaboración conjunta de un plan integral sobre el desarrollo socioeconómico nacional. Es una muestra de que los socios de cooperación latinoamericanos han cambiado tanto en mentalidad como en acción, creando condiciones facilitadoras para la subsiguiente articulación de estrategias de desarrollo con China.

En los años recientes, el Gobierno brasileño ha otorgado suma importancia a las reformas, poniéndose en línea con el ideal chino de "buscar el desarrollo en las reformas". En mayo de 2016, Brasil promulgó el Programa de Alianzas de Inversiones (*Programa de Parcerias de Investimentos*, en portugués), dirigido a atraer con mayor eficacia inversiones extranjeras en infraestructura y que acoge planes específicos sobre los principios rectores, instituciones de organización, modalidades de inversión y proyectos concretos. Posteriormente, las autoridades del país presentaron proyectos de ley que reformaban los gastos fiscales, las pensiones de jubilación y los derechos laborales, con el propósito de eliminar "a tijeretazos" las lacras del sistema político del Estado y del patrón de desarrollo económico. Estas medidas han tenido un significado de vital transcendencia para Brasil, donde el sistema burocrático estaba desprovisto de eficiencia, el desarrollo económico carecía de vigor y las reformas sociales terminaban deslucidas (Huaqiao, 2017).

De acuerdo con los cambios antes mencionados, las relaciones de cooperación sino-latinoamericana están por entrar en una nueva etapa histórica caracterizada por "la labranza profunda y la cultivación fina". En vez de perseguir meramente el incremento cuantitativo, pasará a centrarse más en la mejora cualitativa, que se medirá por la dinámica y la precisión de la cooperación institucional. Las dos partes

se verán obligadas a transformar y ajustar los distintos aspectos y eslabones de las relaciones de producción, pensando en la meta general de maximizar la liberación de los factores productivos.

Indudablemente, se trata de un proyecto complicado, por lo que es necesario reforzar el diseño a alto nivel, implementar integralmente las políticas y aunar esfuerzos. Es una empresa pionera y no se pueden cometer los mismos errores de los colonizadores occidentales, quienes se imponían ante los demás, sino que se deben aprender y converger las experiencias provechosas y propuestas acertadas y visionarias de ambas partes, con miras a "adaptarla a la realidad de distintas tierras" y asegurar su desarrollo estable en el largo plazo. Se pondrán a prueba la sabiduría y la paciencia políticas de las dos partes en la cooperación, las cuales deberán mantenerse imperturbables ante todo tipo de presión e interferencia, a la vez que tendrán que ajustarse a tiempo las tácticas de acción, empezando por lo sencillo y empujando el proceso con gradualidad. Será importante que los ciudadanos se beneficien de los logros finales, sean de las obras o de los proyectos. En este sentido, se necesitará trabajar para que el pueblo chino y el latinoamericano perciban oportunidades directas y notables de desarrollo y beneficios personales. Por lo tanto, la futura articulación de las estrategias de desarrollo entre China y América Latina tendrá que hacer hincapié en bajar el centro de gravedad de las políticas de cooperación y en incluir a un mayor número de pymes y entidades privadas de ambos lados a este cometido, a través de una serie de arreglos institucionales, como la creación de fondos financieros, crediticios, emprendedores y de inversión mutuamente beneficiosos.

Como autora y proponente de la iniciativa, es natural que China deba prepararse para asumir mayores responsabilidades y obligaciones, y proporcionar facilidades correspondientes para la cooperación, dando a conocer su "concepto sobre la justicia y los intereses" y su voluntad sincera como gran país emergente en la cooperación con las naciones en desarrollo. Por otro lado, América Latina no es un "bloque de acero", sino una región cuyos países son bien diferentes en cuanto a volumen económico, nivel de desarrollo y capacidad de cooperación, por lo que no convendría tratar de materializar, a ciegas, una articulación de estrategias al mismo ritmo y en todos los frentes. En la etapa actual, se podría actuar de forma selectiva, respetando el siguiente orden:

- Escoger a las potencias regionales, como Brasil, como punto de entrada y promover una articulación mediante la ejecución del fondo de cooperación en capacidad productiva y del acuer-

do de cooperación sobre comercio de servicios. De este modo, se podrá generar una proyección e influencia en las economías de sus alrededores, a través del método de punto a zona.

- Tomando como punto de apoyo el proyecto del Ferrocarril Bioceánico, impulsar la planificación, junto con Brasil y Perú, de estrategias de desarrollo a lo largo del corredor ferroviario y de un plan tripartito de acción común, que busque la promoción de una nueva ronda de desarrollo de infraestructura, logística, industria y red de seguridad en América del Sur.
- Cooperar prioritariamente con los socios que han firmado un tratado de libre comercio (TLC) con China, como Chile, Perú y Costa Rica, con el fin de, mediante su modernización, crear nuevos puntos brillantes y de crecimiento para la colaboración, la creación de parques industriales de cooperación, la homologación de los estándares tecnológicos, el emparejamiento en el sector de los servicios de salud y la constitución de un fondo de cooperación para las pymes.
- Intensificar el diálogo e intercambio con las organizaciones de integración regionales y emprender, según proceda, la articulación de estrategias de desarrollo con las mismas. Por medio de la estructuración del modelo "N+1", hacer trascender el efecto de la cooperación a sus países miembros, además de fomentar el desarrollo sincronizado con China en lo que respecta a mecanismos, normativas y estándares.
- En cuanto al grupo reducido de países pequeños e insulares subdesarrollados, llevar a buen puerto los trabajos necesarios de exploración y preparación del desarrollo asistencial, subseguido por la articulación del mercado.

REFLEXIONES FINALES

Al inicio del presente siglo, los académicos chinos hicieron los siguientes comentarios respecto a la globalización económica y el estatus de los países en desarrollo:

> Tras todas las dificultades y adversidades, las naciones en desarrollo se habrán dado cuenta de que no son capaces de romper el injusto orden económico internacional. Cuando van en contra de dicho sistema, si bien es posible desarrollarse durante un período determinado, les resulta problemático hacerlo a largo plazo. Si actúan acorde con las reglas, se les abren las puertas de la comunidad internacional, con la condición de que juren lealtad política a los países desarrollados, especialmente a Estados Unidos. Sin embargo, EE.UU. ajusta con frecuencia sus relaciones exteriores estratégicas y políti-

> cas económicas internacionales a las necesidades de sus propios intereses, por lo que los países y regiones de América Latina y Asia Oriental, muchas veces, viven en carne propia la amargura del embaucamiento y la traición. A los países en vías de desarrollo les repugnan los industrializados y el orden económico global en que predominan, pero no tienen más opciones ni pueden liberarse de los mismos (Weiping y Wenhui, 2000: 8).

Cuando volvemos a leer estas líneas, teniendo en cuenta las diversas vicisitudes generadas por el transcurso del tiempo, podemos comprobar que los argumentos citados no son del todo ciertos. Según la economía política marxista, a medida que se moderniza y se amplía la producción socializada a gran escala, los factores productivos, incluido el capital, traspasarán las fronteras del mercado existente en busca de las condiciones óptimas para su asignación y que permitan una mejor rentabilidad. Esta necesidad y ley fundamental del desarrollo de la productividad no varía según el modelo institucional, la ideología, el volumen de la economía o las particularidades culturales. Al contrario, influye, en mayor o menor grado, sobre la "superestructura" de relaciones de producción compuesta por los elementos antes mencionados, cuyo impacto puede ser positivo o negativo, dependiendo de si esta última se adapta al precitado proceso ("los que obedecen prosperan mientras los que no, perecen"). La evolución de la economía mundial ha demostrado que cualquier país o región, si quiere afianzar un desarrollo económico y una seguridad nacional duraderos, debe participar en los intercambios económicos globales y la división internacional del trabajo, aprovechando a un nivel más elevado los recursos externos y haciendo frente con mayor efectividad a la presión de la competencia internacional. Por supuesto, en este curso, la clave de si un país puede responder correctamente a la globalización económica reside en su capacidad para mejorar el sistema y la gobernanza doméstica.

Hoy en día, la globalización en materia económica se está aproximando a un nuevo punto de inflexión, consistente en reajustar y calibrar la productividad y las relaciones de producción a nivel mundial, con una intensidad sin precedentes. Se nota el debilitamiento en el liderazgo de las economías desarrolladas como Estados Unidos, cuyos planteamientos de desarrollo tienen eclipsado su aspecto objetivamente altruista por su naturaleza egoísta, a la vez que el crecimiento económico de los países en desarrollo está condicionado a la demanda y la liquidez del exterior, lo cual no ha reducido, en el fondo, su fragilidad. La gobernanza global pasará por el difícil traspaso de energía motriz a las economías emergentes representadas por China, que abogan activamente por modalidades nuevas de cooperación a través de la promoción de iniciativas como la de la Franja y la Ruta

y el grupo BRICS+. Frente al resurgimiento del proteccionismo y el aislacionismo, han liderado a un importante número de economías en desarrollo para enfocarse en las reformas internas y la cooperación regional. En el porvenir del desarrollo global se prevé una acentuación sostenida de la función estabilizadora, sustentante y precursora que asumirán los mercados emergentes, una tendencia que ha conducido al auge de la Cooperación Sur-Sur y viceversa.

China y América Latina se encuentran, por igual, en un momento crucial para alcanzar una mayor productividad y desarrollo de sus respectivas reformas, y cuentan con un alto potencial aún por liberar, por lo cual les siguen siendo indispensables las facilidades que aporta la globalización económica para el cumplimiento de sus metas de desarrollo. Conviene recordar que, a raíz de la incorporación de China a la OMC, la cooperación sino-latinoamericana en materia económica y comercial ha venido presentando tanto logros espectaculares como desequilibrios estructurales. En esencia, los nuevos desafíos que afrontan los vínculos entre China y Latinoamérica no son más que el reflejo concreto de la intensificación, profundización y enriquecimiento de la cooperación de China con el mundo exterior. Forma parte íntegra de la agenda de la gobernanza global, porque "todo país construido a base de múltiples grupos étnico-culturales y una economía y sociedad de dimensiones tan extraordinarias como China, (puede) constituir por sí mismo un sistema mundial". Además, el salto de su poderío nacional

> […] inevitablemente afectará los intereses creados de Occidente, al tiempo que entrará en competencia con otras potencias en ascenso y que acarreará sospechas y preocupaciones de los pequeños y medianos países [...]. Para reformar con éxito el actual patrón político y económico doméstico insostenible y salvarse de la vulnerabilidad inveterada del Estado, China debe apoyarse, en última instancia, en un renovado sistema mundial. La Iniciativa de la Franja y la Ruta es precisamente una estrategia china con miras a estructurar un Estado moderno, proponiendo la configuración de un sistema mundial [...] con el objetivo de integrar sus transformaciones internas con las demandas asiáticas y globales por el desarrollo sostenible en la construcción de "la comunidad de destino de la humanidad" (Yuheng y Yiping, 2017b: 32-34).

El fomento de la articulación de las estrategias de desarrollo entre China y América Latina ha sido ideado sobre la base de esta lógica histórica y real. En el momento del arranque sigiloso del nuevo ciclo de globalización, cualquier "cuello de botella" que ataña al sistema y que impida el desarrollo de la productividad se romperá bajo la presión de la competencia tanto nacional como internacional. Con el propósito

de aprovechar las oportunidades estratégicas que brinda la "Cuarta Revolución Industrial", el Estado y el Gobierno tienen que adelantarse para emprender reformas, elevar efectivamente el nivel de administración interna y poner a disposición de los actores del mercado un ambiente de comercio e inversión más propicio, con lo cual acabarán contribuyendo al desenvolvimiento sano y sostenible de la cooperación internacional y la gobernanza global.

Gracias a la transmisión de presión en el marco de la articulación de estrategias de desarrollo, China y América Latina podrán seguir eliminando sus respectivos mecanismos inadecuados y obsoletos, y establecer una nueva plataforma de intercambio político con la participación de múltiples partes, la cual ofrecerá una garantía institucional para fomentar la cooperación pragmática a un nivel más alto entre ambos.

Todo ello posibilitará la conectividad, compatibilidad y confraternidad en términos de objetivos y políticas del desarrollo socioeconómico y su correspondiente asignación de recursos. Pese a las grandes diferencias en la capacidad de cooperación y a las dificultades reales, a la hora de articular las estrategias de desarrollo, China y Latinoamérica podrán ir salvando el "talón de Aquiles" manifestado en la disparidad en el sistema, la mentalidad y la cultura, mediante sus esfuerzos infatigables, la compresión y cesión mutuas, el respeto a las tendencias principales, la creación de acuerdos y mecanismos, así como el positivismo y el pragmatismo. Solo de esta forma, se les asegurarán a los dos lados el ímpetu común del desarrollo, el acceso compartido a los beneficios del desarrollo y el cumplimento hombro a hombro de la misión establecida para el desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

Acharya, A. 2017 "El fin del orden mundial estadounidense y la llegada de un mundo compuesto" en *World Economics and Politics,* N° 6: 20 [阿米塔·阿查亚：《"美国世界秩序的终结"与"复合世界"的来临》，载《世界经济与政治》，2017年第6期，第20页。].

Aimin, L. *et al.* 2017 "Investigación de la configuración del comercio chino de productos agrícolas y su nivel de dependencia externa, análisis y evaluación sobre la base de los recursos virtuales de tierra cultivable" en *Revista Académica de Recursos Naturales*, N° 6: 915-926 [刘爱民等：《我国大宗农产品贸易格局及对外依存度研究——基于虚拟耕地资源的分析和评价》，载《自然资源学报》，2017年第6期，第915-926页。].

Amin, S. 2017 "Prefacio para la versión en chino: nueva fase del capitalismo-nuevos desafíos" en *El desarrollo desigual-sobre el estado social del capitalismo periférico* (Beijing: Social Science

Academic Press) Trad. G. Xian [阿明不仅注意到东亚国家的工业生产竞争力，更看重其政治“主导力量以及背后的整个社会（不论其社会矛盾如何）都有计划目标和实现的战略”。参见[埃及]萨米尔·阿明：《中文版序：资本主义的新阶段——新的挑战》，载萨米尔·阿明著，高铦译：《不平等的发展——论外围资本主义的社会形态》，北京：社会科学文献出版社，2017年，第VII-VIII页。].

Baiyi, W. *et al.* 2013 *Oportunidades en la transformación: análisis multidimensional de las perspectivas de la cooperación China-ALC* (Beijing: Economy and Management Publishing House) [吴白乙等著：《转型中的机遇：中拉合作前景的多视角分析》，北京：经济管理出版社，2013年，第19页。].

Banco Mundial en <https://data.worldbank.org.cn/> acceso 20 de octubre de 2017.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en> acceso 28 de octubre de 2017.

Chunyu, G. 2017 “Observación financiera: actualización cuantitativa y cualitativa de la inversión china en América Latina” en *People.com,* 22 de febrero. En <http://news.xinhuanet.com/fortune/2017-02/22/c_1120512433.htm> acceso 27 de octubre de 2017 [高春雨：《财经观察：中国对拉美投资提质升级》，人民网，2017年2月22日。].

Dawei, C. 2017 “Cómo se comprende la estrategia de articulación en el marco de *la Franja y la Ruta*” en *Foro del Pueblo*, N° 17: 85 [程大为：《如何理解“一带一路”倡议中的“对接”策略》，载《人民论坛》，2017年第17期，第85页。].

Dongzhen, Y. 2017a “Comprender la evolución del sistema político de los principales países latinoamericanos” en *World Economics and Politics*, N° 10: 25, 32-35, 41 [袁东振：《理解拉美主要国家政治制度的变迁》，载《世界经济与政治》，2017年第10期，第25页，第32-35页，第41页。].

Dongzhen, Y. 2017b “Particularidades fundamentales y el origen del pensamiento y la cultura del populismo latinoamericano” en *Revista de Estudios Latinoamericanos*, N° 4: 14 [袁东振：《拉美民众主义的基本特性及思想文化根源》，载《拉丁美洲研究》，2017年第4期，第14页。].

Embraer s/f *China Market Outlook 2014-2033,* en <http://www.embraer.com.cn/FocusOnChina/Outlook/Market_Outlook_English.pdf> acceso 22 de octubre de 2017.

Engels, F. 2009 “Discurso ante la tumba de Marx” en *Colección de Marx y Engels*, *Vol.3* (Beijing: People’s Publishing House) [

恩格斯：《在马克思墓前的讲话》，载《马克思恩格斯文集》（第3卷），北京：人民出版社，2009年，第601页。].

Fang, C. 2011 “La economía política de la globalización y la estrategia china” en *World Economics and Politics*, N° 11: 20.

Fangyin, Z. 2017 “Tendencias de evolución de los pensamientos contemporáneos de los países occidentales y sus motivos de fondo” en *Vanguardia Académica*, N° 2: 45-51, 69

[周方银：《当前西方国家思潮的演变趋势与深层动因》，载《学术前沿》，2017年第2期，第45－51页，第69页。].

Feiteng, Z. 2017 “La Franja y la Ruta, la nueva globalización y las relaciones entre grandes países” en *Foreign Affairs Review*, N° 3: 11 [钟飞腾：《“一带一路”、新型全球化与大国关系》，载《外交评论》，2017年第3期，第11页。].

Foro Económico Mundial 2015 *Ranking Global de Competitividad 2015-2016* (Génova: FEM).

Gligorevic, T. 2015 “Colombian Congress Eliminates Presidential Re-Election” en <https://inserbia.info/today/2015/06/colombian-congress-eliminates-presidential-re-election/> acceso 05/06/2015.

Haiguang, W. 2000 *Desde la revolución hacia la reforma* (Beijing: Law Press) [王海光著：《从革命到改革》，北京：法律出版社，2000年，第4—5页。].

Hailin, W. y Bo, J. 2013 “Déficit infraestructural valorado en 2 millones de dólares en América Latina” en *People.com,* 11 de noviembre. En <http://world.people.com.cn/n/2013/1111/c57507-23500440.html> acceso 25 de octubre de 2017 [崔守军、张政：《经济外交视角下的中国对拉美基础设施建设》，载《拉丁美洲研究》，2017年第3期，第11页。王海林、姜波：《拉美基础建设缺口2万亿美元》，《人民网》2013年11月11日。].

Hailin, W. y Bo, J. 2015 “Las inversiones son propicias para subsanar la deficiencia infraestructural de ALC” en *People.com,* 11 de junio. En <http://world.people.com.cn/n/2015/0611/c1002-27141124.html> acceso 25 de octubre de 2017 [《中国投资有助弥补拉美基础设施建设资金缺口》，人民网2015年6月11日。].

Halperín Donghi, T. 2015 “Reflexiones suramericanas sobre las diferencias en desarrollo entre América Latina y EE.UU. durante dos siglos” en Fukuyama, F. (ed.) *Falling Behind: Explaining the Development Gap between the United States and Latin America* (Beijing: China CITIC Press) [图里奥・霍尔珀林・唐伊：《两个世纪以来南美对拉美和美国之间发展差距的反思》，载[美]弗朗西斯・福山编著：《落后之源——诠释拉美和美国的发展鸿沟》，北京：中信出版社，2015年，第30—37页。].

Huan, Y. 2017a "Activación del fondo chino-brasileño para la ampliación de la cooperación en capacidad productiva" en *People.com,* 1 de junio. En <http://world.people.com.cn/n1/2017/0601/c1002-29310173.html> acceso 18 de octubre de 2017 [颜欢：《中国—巴西扩大产能合作基金正式启动》，人民网2017年6月1日。].

Huan, Y. 2017b "Entra en operación el Fondo de Cooperación en Capacidad Productiva China-Brasil" en *People.com,* 31 de mayo. En <http://world.people.com.cn/n1/2017/0601/c1002-29310173.html> acceso 26 de octubre de 2017 [颜欢：《中国巴西产能合作基金正式启动》，人民网，2017年5月31日。].

Huaqiao, C. 2017 "El 'Programa de Parcerias de Investimentos' de la administración Temer y la respuesta china", trabajo presentado en el *Congreso de la Asociación China de Estudios Latinoamericanos* [谌华侨：《特梅尔政府"投资伙伴计划"及中国的应对》，中国拉丁美洲学会2017年度学术大会论文。].

Hui, Z. 2016 "*Inspiración del camino chino para América Latina*" en *Huanqiu.com*, 2 de septiembre. En <http://world.huanqiu.com/hot/2016-09/9394011.html> acceso 25 de octubre de 2017. [赵晖：《中国道路对拉美的启示》，环球网2016年9月2日。].

Jianlang, W. 2017 "Observar a China en medio de los cambios en el orden mundial" en *Compendio Xinhua*, N° 19: 61-62 [王建朗：《从世界秩序的变迁中观察中国》，载《新华文摘》，2017年第19期，第61—62页。].

Jiaxin, Y. 2017 "Explorar el potencial de las inversiones de los BRICS en contribución a las reglas de inversiones globales – Interpretación del responsable del Ministerio de Comercio de China sobre el esquema de cooperación para la facilitación de las inversiones de los BRICS" en *Xinhua Net,* 22 de agosto. En <http://news.xinhuanet.com/fortune/2017-08/22/c_1121525536.html> acceso 22/08/2017. [于佳欣：《挖掘金砖投资潜力　助力全球投资规则——商务部有关负责人解读金砖国家投资便利化合作纲要》，新华网2017年8月22日。].

Jinping, X. 2014 "Construyamos juntos la Franja Económica de la Ruta de la Seda" en *La gobernación y administración de China* (Beijing: Ediciones de Lenguas Extranjeras) [习近平：《共同建设"丝绸之路经济带"》，载《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社，2014年，第289页。].

Jinping, X. 2016a "Crear nuevos puntos de partida de la cooperación en busca de nuevos motores para el desarrollo" en *Aprendizaje (libreta de textos escogidos),* N° 21: 35 [习近平：《开辟合作新起点　谋求发展新动力》，载《学习》（活页文选），2016年第21期，第35页。].

Jinping, X. 2016b “Mancomunemos esfuerzos alzando velas para crear juntos un hermoso porvenir en las relaciones entre China y América Latina y el Caribe” en *Aprendizaje (libreta de textos escogidos)*, N° 12: 60 [习近平：《同舟共济、扬帆远航，共创中拉关系美好未来》，载《学习》（活页文选），2016年第12期，第60页。].

Jinping, X. 2017a “Asumir juntos las responsabilidades de nuestra época y promover el crecimiento global. Discurso en la *Reunión Anual del Foro Económico Mundial*” en *Xinhua Net,* 18 de enero. En <http://news.xinhuanet.com/2017-01/18/c_1120331545.htm> acceso 20 de octubre de 2017 [习近平：《共担时代责任　共促全球发展——在世界经济论坛2017年年会开幕式上的主旨演讲》，新华网2017年1月18日。].

Jinping, X. 2017b “Por el logro del triunfo definitivo en la culminación de la construcción integral de una sociedad modestamente acomodada y por la conquista de la gran victoria del socialismo con peculiaridades chinas de la nueva época – Informe presentado por Xi Jinping ante el *XIX Congreso Nacional del PCCh*” (Beijing: People’s Publishing House) [习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年，第57—60页，第71页。].

Keqiang, L. 2015 “Promover la actualización de la cooperación entre China y Brasil para orientar el desarrollo compartido entre China y América Latina y el Caribe. Discurso en la *Clausura de la Cumbre Empresarial China-Brasil*” en *Xinhua Net*, 21 de mayo. En <http://news.xinhuanet.com/politics/2015-05/21/c_1115353757.htm> acceso 22 de octubre de 2017 [李克强：《推动中巴合作升级 引领中拉共同发展——在中巴工商界峰会闭幕式上的致辞》，新华网2015年5月21日。].

Lu, M. 2017 “China y Brasil firman el Plan Bianual de Cooperación en el Comercio de Servicios” en *China News,* 1 de agosto. En <http://finance.ifeng.com/a/20170801/15562759_0.shtml> acceso 26 de octubre de 2017. [缪璐：《中国与巴西签署服务贸易两年合作计划》，中国新闻网，2017年8月1日。].

Mingyu, L. 2016 “Negocio electrónico transfronterizo en Brasil y las oportunidades chinas” en *Referencia para la toma de decisiones*, N° 6: 67, 69. [李明玉：《巴西跨境电子商务与中国机遇》，载《决策参考》2016年第6期，第67页，第69页。].

Ministerio de Asuntos Exteriores 2017 *Introducción a México*, agosto. En <http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/bmz_679954/1206_680604/1206x0_680606/> acceso 27 de octubre de

2017 [外交部：《墨西哥国家概况》，2017年8月。].

Ministerio de Comercio, Buró Nacional de Estadísticas, Administración Estatal de Divisas, R. P. China 2016 *Anuario de estadísticas de la inversión extranjera directa de China en el exterior 2015* (Beijing: China Statistics Press) [中华人民共和国商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2015年度中国对外直接投资统计公报》，北京：中国统计出版社，2016年，第4页，第6页，第15页。].

Ministerio de Comercio, Buró Nacional de Estadísticas, Administración Estatal de Divisas, R. P. China 2017 *Anuario de estadísticas de la inversión directa de China en el exterior 2015* en <http://img.project.fdi.gov.cn//21/1800000121/File/201703/201703030924502483589.pdf> acceso 29 de octubre de 2017.

OECD, ECLAC, CAF 2015 *Latin American Economic Outlook 2016: Towards a New Partnership with China*, s/d, diciembre: 17-18.

Qi, H. (ed.) 2013 *Latin American Culture and Modernization* (Beijing: Social Science Academic Press) [韩琦主编：《拉丁美洲文化与现代化》，北京：社会科学文献出版社，2013年，第30-31页，第45页，第105页，第108页。].

Si, J. 2017 "Cuál es el valor de la cooperación entre los BRICS" en *Mundo Actual*, N° 9: 1 [季思：《金砖合作价值何在？》，载《当代世界》，2017年第9期，第1页。].

Shoujun, C. y Zheng, Z. 2017 "La ayuda china para el desarrollo infraestructural latinoamericano con el enfoque de la diplomacia económica, *Revista de Estudios Latinoamericanos*, N° 3: 11.

Stavrianos, L. S. 1992 *El mundo después de 1500, la historia global* (Shanghai: Editorial de Ciencias Sociales de Shanghai) Trad. W. Xiangying y L. Chimin [［美］斯塔夫里阿诺斯著，吴象婴、梁赤民译：《全球通史——1500年以后的世界》，上海：上海社会科学院出版社，1992年，第518—554页。].

Weiguang, C. y Yan, W. 2016 "Construir juntos *la Franja y la Ruta*: un marco de análisis basado en la gobernanza de relaciones y reglamentos" en *World Economics and Politics*, N° 6: 109-111 [陈伟光、王燕：《共建"一带一路"：基于关系治理与规则治理的分析框架》，载《世界经济与政治》，2016年第6期，第109—111页。].

Weihong, L. 2017 "Reunión entre Xi Jinping y el presidente argentino Macri" en *People.com,* 17 de mayo. En <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0518/c64094-29282852.html> acceso 18 de octubre de 2017 [李伟红：《习近平同阿根廷总统马克里会谈》，人民网2017年5月17日。].

Weiping, H. y Wenhui, Z. 2000 *Hacia la globalización* (Beijing: Law Press) [黄卫平、朱文晖著：《走向全球化》，北京：法律出版社，2000年，第8页。].

Yang, L. y Xiaojing, Z. 2015 *Sobre la nueva normalidad* (Beijing: People's Publishing House) [李扬、张晓晶：《论新常态》，北京，人民出版社，2015版，第113页，第116页。].

Yong, Z. 2015 "Perspectiva estructural sobre el crecimiento y la transformación de la economía brasileña" en *Mundo Actual*, N° 10: 56-58 [例如，巴西官方先后推出"工业强国计划""基础设施项目特许经营计划"等系列产业政策，力图扭转长期以来过度依赖资源类产品专业化生产和出口的增长模式。参见张勇：《巴西经济增长及其转型的结构视角》，载《当代世界》，2015年第10期，56-58页。].

Yucheng, L. 2017 "Aportar la sabiduría y los esfuerzos chinos a la reforma y la construcción del sistema de gobernanza global" en *Guía de lectura del Informe del XIX Congreso Nacional del Partido Comunista de China* (Beijing: People's Publishing House) [乐玉成：《为全球治理体系改革和建设不断贡献中国智慧和力量》，载《党的十九大报告辅导读本》，北京：人民出版社，2017年，第413页。].

Yuhang, F. y Yiping, L. 2017a "La iniciativa de la Franja y la Ruta en medio de la crisis estructural del sistema capitalista del mundo" en *Asia-Pacífico actual*, N° 4: 34 [付宇珩、李一平：《资本主义世界体系结构性危机中的"一带一路"倡议》，载《当代亚太》，2017年第4期，第34页。].

Yuheng, F. y Yiping, L. 2017b "La iniciativa de *la Franja y la Ruta* en la crisis estructural del sistema mundial capitalista" en *Journal of Contemporary Asia-Pacific Studies*, N° 4: 32-34 [付宇珩、李一平：《资本主义世界体系结构性危机中的"一带一路"倡议》，载《当代亚太》，2017年第4期，第32页，第34页。].

Yunling, Z. 2017 "Reflexiones sobre la globalización" en *Compendio de Xinhua*, N° 12: 1-5 [张蕴岭：《反思全球化》，载《新华文摘》，2017年第12期，第1—5页；].

Yuyang, L. 2015 "La inversión china al exterior sobrepasa en 2014 su utilización del capital extranjero" en *China Economic Net*, 26 de enero. En <http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201501/26/t20150126_4426936.shtml> acceso 27 de octubre de 2017 [李予阳：《2014年我国实际对外投资已超过利用外资规模》，中国经济网，2015年1月26日。].

Zedong, M. 1991 "Sobre de práctica" en *Obras escogidas de Mao Zedong, Vol.1* (Beijing: People's Publishing House) [毛泽东：《实践论》，载《毛泽东选集》（第一卷），北京：人民出版社，1991年，第295页。].

Zhenxing, S. 2010 *La perplejidad en la transición social de los países latinoamericanos* (Beijing: Editorial de Ciencias Sociales de China) [蔡昉：《全球化的政治经济学及中国策略》，载《世界经济与政治》，2016年第11期，第20页；苏振兴主编：《拉美国家社会转型期的困惑》，北京：中国社会科学出版社，2010年，第88—98页。].

Zhiwei, Z. 2017 "La respuesta latinoamericana en las políticas a *la onda expansiva Trump*" en *Contemporary World*, N° 4: 24-27 [周志伟：《"特朗普冲击波"下的拉美政策应对》，载《当代世界》，2017年第4期，第24-27页。].

Niu Haibin*

LA MEJORA DE LA COOPERACIÓN GENERAL CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

INTRODUCCIÓN

En el presente siglo, América Latina y el Caribe (ALC) se ha convertido en la región con mayor crecimiento dentro de los esquemas de la diplomacia global de China, y especialmente dentro de la diplomacia hacia las regiones en desarrollo. En 2014, el anuncio del establecimiento del Foro China-CELAC marcó el cumplimiento de la disposición diplomática de cooperación integral de China hacia las regiones en desarrollo. En 2016, el Gobierno chino lanzó el segundo "Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe", que aclaró la nueva etapa de cooperación integral de las relaciones sino-latinoamericanas. En cuanto a cómo impulsar la cooperación integral en esta nueva etapa, las estrategias y las políticas de China destacan características como la promoción de relaciones asociativas, el énfasis en el desarrollo común, la confirmación de las áreas prioritarias, el fomento de relaciones integrales y el otorgamiento de una especial importancia a la construcción institucional. Estas políticas y estrategias distintivas muestran el

* Niu Haibin es doctor en Derecho, subdirector del Centro de Estudios Americanos del Instituto de Estudios Internacionales de Shanghai, y director adjunto e investigador asociado del Instituto de Estudios Estratégicos Internacionales.

entendimiento cada vez más profundo de China con ALC, y su ambición estratégica de liderar la cooperación entre China y ALC en el futuro. Es un mapa de ruta estratégico.

Cabe destacar que la cooperación integral entre China y ALC es resultado de la fase actual del proceso de globalización económica, y un fruto de la cooperación estratégica arduamente cultivada. Su desarrollo futuro no puede lograrse sin la continua promoción de la globalización económica y sin el compromiso de ambas partes. En la actualidad, el entorno y las condiciones para la cooperación integral entre China y ALC han experimentado cambios enormes. Manteniendo el consenso sobre el desarrollo de relaciones más estrechas con China, los países latinoamericanos también se esfuerzan por tomar decisiones estratégicas a nivel regional, con el fin de responder a las políticas de China hacia ALC en este nuevo período. Asimismo, la globalización económica está entrando en una nueva ronda de ajustes. Los países latinoamericanos están haciendo todo lo posible para encontrar nuevos caminos durante este tiempo de crisis y de pérdidas. Mientras tanto, la economía doméstica de China ha entrado en una nueva normalidad. Y la estrategia económica hacia el extranjero también está experimentando profundos ajustes, alrededor de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. La promoción de la cooperación integral entre China y ALC se ha convertido en un importante tema de preocupación para los académicos, en este proceso histórico de ajustes indirectos de la globalización económica y de las reestructuraciones en curso tanto de China como de ALC.

I. LA COOPERACIÓN INTEGRAL ENTRE CHINA Y ALC, DESDE LA VISIÓN DE LA DIPLOMACIA GLOBAL DE CHINA

Según el "Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe" de 2016, dentro del diseño chino de la diplomacia mundial, el posicionamiento de los países latinoamericanos es una parte importante de las economías emergentes y de los países en desarrollo, una fuerza fundamental para salvaguardar la paz y el desarrollo mundial, y una fuerza significativa que está creciendo continuamente dentro del escenario internacional (*Xinhua*, 2016). Después de la primera reunión ministerial del Foro China-CELAC en 2015, los funcionarios de Asuntos Latinoamericanos señalaron que la cita había marcado la cobertura total del mecanismo de cooperación integral entre China y otros países en desarrollo, y había mostrado la importancia de ALC dentro de la diplomacia general de China (Qingqiao, 2016). Algunos académicos chinos también creen que el éxito de la cooperación integral entre China y ALC se debe al hecho de que tanto China como ALC están totalmente de acuerdo en que la profundización de la cooperación Sur-Sur ayudará a aumentar la propia fuerza de cada país

y su capacidad de desarrollarse independientemente –teniendo como telón de fondo el profundo ajuste actual del sistema mundial– e inyectará nuevas fuerzas a la economía mundial de la poscrisis financiera internacional (Baiyi, 2015). Esto demuestra que ALC es una parte importante en la construcción de la diplomacia global y en la mejora de la estructura diplomática de China, y una fuerza sustancial para la cooperación Sur-Sur y la transformación del orden internacional.

El alto nivel de correspondencia entre el posicionamiento anterior de la cooperación integral entre China y ALC, y el pensamiento diplomático de China hacia las economías emergentes y las regiones en desarrollo, es el cumplimiento y la profundización del nuevo pensamiento diplomático chino establecido desde el XVIII Congreso Nacional del PCCh, que también es herencia y desarrollo de la práctica cooperativa integral con otras regiones. Algunos estudiosos señalaron que el precedente ejemplo exitoso de cooperación con África ha inspirado el interés y la voluntad de China hacia ALC para llevar a cabo una cooperación similar, por lo que la parte china presentó la iniciativa de establecer el Foro China-CELAC. Mientras que para ALC, la cooperación integral es propicia para subirse al "tren expreso" del desarrollo económico de China y para expandir el espacio estratégico en el juego geopolítico, por lo que es una opción ideal para lograr un desarrollo sostenido y estable (*Cf*. Youming, 2014: 105-117). La parte china potencia las relaciones sino-latinoamericanas mediante la cooperación integral, haciendo de esta última una plataforma importante para profundizar la asociación cooperativa integral entre China y ALC. Su intención estratégica de perfeccionar el diseño diplomático en mercados emergentes y regiones en desarrollo es muy clara.

En vista de la intención estratégica antes mencionada, la cooperación integral entre China y ALC ha mostrado características tales como la de ser multifacética, la de poner énfasis en los mecanismos y el fomento apoyados en la base social, y la de estar basada en la confianza política mutua, el diálogo, los intereses convergentes, la amistad y el desarrollo común. En el diseño de esos mecanismos, además de fortalecer la asociación estratégica bilateral y el foro de ministros de agricultura, el foro de políticos jóvenes y otros foros existentes, la parte china ha establecido un representante especial para Asuntos Latinoamericanos del Gobierno chino, con el fin de mantener la comunicación y coordinación con la parte latinoamericana, además del establecimiento reciente del foro de infraestructura, de creación tecnológica, científica y de comunicación de partidos políticos, y el fortalecimiento de la cooperación con instituciones multilaterales como la CEPAL y la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. En cuanto a la planificación estratégica, la Primera Reunión Ministerial del Foro

China-CELAC aprobó el Plan de Cinco Años de Cooperación China-América Latina y el Caribe y un plan de financiamiento de 35 mil millones de dólares. Asimismo, promovió y amplió los acuerdos de libre comercio en el plano bilateral, para abrir aún más el mercado chino hacia los productos agrícolas latinoamericanos y fortalecer la liquidación en yuanes (RMB) y otras formas de cooperación financiera y de inversión, además de explorar un estudio de viabilidad sobre la infraestructura regional y fomentar la coordinación y continuación de la planificación estratégica del desarrollo. Con respecto a los lazos de amistad, propuso el establecimiento de nuevos mecanismos, como el de diálogo de civilizaciones y el Año de Intercambio Cultural, además de fortalecer los intercambios de jóvenes científicos y estudiantes, para lo cual se han aumentado los vuelos aéreos directos y se ha facilitado la expedición de visas.

II. CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN EL ENTORNO INTERNO Y EXTERNO DE LA COOPERACIÓN INTEGRAL ENTRE CHINA Y ALC

Como lo señalan algunos estudios de investigación, el entorno interno y externo durante la fase de gestación y puesta en marcha de la cooperación integral entre China y ALC es muy favorable. Estas condiciones favorables incluyen el establecimiento de la CELAC como una organización regional que abarca 33 países, la experiencia exitosa de la cooperación con África, el rápido aumento de las relaciones entre China y ALC, y el surgimiento de regímenes de izquierda en ALC (*Cf*. Baiyi, 2015; Youming, 2014: 105-117). Además, aunque el mundo está experimentando el impacto de la poscrisis financiera de 2008, la globalización económica, el libre comercio y la apertura siguen siendo teniendo un gran consenso en el mundo. La relación entre Estados Unidos y ALC ha sido en gran parte ignorada debido al abandono de la "Doctrina Monroe", y la normalización de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba ha hecho que ALC se vuelva más atractiva para los socios externos. La presencia del factor chino ha sido confirmada por la respuesta relativamente estable de los países latinoamericanos a la crisis financiera de 2008. En resumen, la cooperación integral entre China y ALC se ha iniciado sin problemas en este entorno interno y externo relativamente favorable.

Aunque la tendencia positiva del entorno de cooperación ha mantenido un impulso de crecimiento continuo, han aparecido cambios que no son menores en ese entorno interno y externo, y esto ha presentado nuevas oportunidades y desafíos para fortalecer la cooperación integral entre China y ALC. Por ejemplo, con la profundización de las relaciones económicas y comerciales entre China y ALC, y con las actuales dificultades de crecimiento en ALC, los países latinoamericanos

están prestando cada vez más atención al beneficio del crecimiento económico de China, y en particular, en cambiar la estructura industrial dependiente de la exportación de materias primas para construir una asociación de desarrollo sostenible entre China y ALC, que es la expectativa general de los países de ALC en cuanto al desarrollo de sus relaciones con China. Se puede decir que en ALC están emergiendo nuevos pensamientos y consensos para desarrollar la cooperación integral con China gradualmente, dado que algunos cambios importantes en el entorno requieren también una respuesta al proceso de cooperación integral entre China y ALC.

Uno de los cambios es que el entorno económico mundial está experimentando una suerte de "negación", por ejemplo, con una ola creciente de "antiglobalización" y con el incremento del nacionalismo económico en algunas economías desarrolladas. En este nuevo siglo, el rápido desarrollo de las relaciones económicas entre China y ALC se ha logrado en un entorno de globalización económica y libre comercio que goza de un consenso mundial. El consenso global de hoy enfrenta desafíos profundos frente a la salida del Reino Unido de la Unión Europea, y frente a la emergencia del nuevo Gobierno estadounidense, que se opone al anterior sistema de libre comercio multilateral y de búsqueda de un comercio justo. La lucha contra el proteccionismo comercial tiene dificultades para lograr un consenso dentro del Grupo de los Veinte (G20), debido a la oposición de Estados Unidos. El nivel de apertura del mercado estadounidense y su posición sobre la globalización económica se han convertido en preocupaciones comunes tanto de China como de ALC. El entorno internacional para el desarrollo de relaciones sostenibles entre China y ALC se ha deteriorado un poco. La sutil interacción entre China, ALC y Estados Unidos, después de la retirada de este país del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), junto a los intercambios sino-latinoamericanos sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta, reflejan la atención y el deseo de creación por parte de China y de ALC de un nuevo entorno económico internacional para este nuevo período.

El segundo cambio se refiere al ciclo de crecimiento que favorece la sostenibilidad de las relaciones económicas entre China y ALC en la cooperación integral. El entorno económico externo se ha deteriorado y con ello ha crecido la necesidad interna de buscar nuevos motores de crecimiento. Tomemos el ejemplo del gobierno de Dilma Rousseff en Brasil, cuando la parte latinoamericana propuso inicialmente ir más allá de las complementariedades y preocupaciones de desindustrialización, y cuando la cooperación económica entre China y ALC se encontraba en medio de la luna de miel que vivía la economía mundial y del superciclo de los precios de las materias primas. Sin embargo, en

el nuevo período, el entorno en el cual discutir la cooperación sostenible de las relaciones económicas ha cambiado mucho. La economía china ha entrado en una nueva normalidad y en una transformación estructural, mientras que la economía latinoamericana experimenta una recesión regional debido a que Brasil, Argentina, Venezuela y otras potencias sudamericanas son dependientes de la exportación de materias primas. Tanto China como ALC buscan un camino de crecimiento más estable y sostenible, mediante duras reformas internas y reajustes estructurales. De modo que la agenda y la orientación de la cooperación económica entre China y ALC también se ven afectadas por el proceso y por las prioridades de la reforma interna.

El tercer cambio es que la estructura de las relaciones económicas entre China y ALC ha experimentado un cambio positivo. Al comienzo de la cooperación integral entre China y ALC, los frutos de la relación económica bilateral se manifestaban principalmente en un rápido crecimiento en una sola dirección, en el área comercial, lo que condujo a una preocupación por una desindustrialización, representada principalmente en las “relaciones Norte-Sur”, es decir, el intercambio de materias primas por productos manufacturados. En realidad, el nivel de intercambios económicos entre China y ALC en ese momento era más del tipo Sur-Sur porque tanto los productos manufacturados de China como las materias primas de ALC estaban limitados por la falta de un mayor componente científico y tecnológico y por un alto valor agregado proveniente de la mano de obra barata. Ahora, la estructura de las relaciones económicas entre China y ALC se basa más en la capacidad productiva superior de China, lo que ha significado la puesta en marcha de varios motores en el comercio, la inversión y las finanzas. Por eso, en poco tiempo, la importancia de la inversión va a superar a la del comercio porque los intercambios económicos han comenzado a incorporar una interacción más profunda de capital, tecnología y gestión, la que es más propicia para el desarrollo sostenible de las relaciones económicas entre China y ALC.

El cuarto cambio es la transformación del entorno político regional de la cooperación integral entre China y ALC. Desde comienzos del presente siglo, y a pesar del avance general constante en las relaciones diplomáticas entre ambas partes, es claro que la mejora bilateral más significativa en la cooperación integral entre China y ALC se ha dado principalmente en las relaciones entre China y los gobiernos de centroizquierda, pues los regímenes de izquierda en ALC han dado prioridad al avance del proceso de integración regional y a la cooperación Sur-Sur en sus relaciones exteriores, lo que ha desempeñado un gran impulso histórico para el lanzamiento exitoso de la cooperación integral entre China y ALC. En la actualidad, el entorno político en

ALC ha sufrido grandes cambios: las fuerzas gubernamentales de centroizquierda que prestan más atención al bienestar social, la integración regional y la cooperación Sur-Sur están cediendo paso gradualmente a las fuerzas de centroderecha, las que están más interesadas en cómo lograr un crecimiento económico y en reparar sus relaciones con Estados Unidos y Europa. Este cambio en el entorno político ha llevado a que el mercado, los sujetos sociales y la competencia internacional desempeñen un papel más importante en las relaciones económicas entre China y ALC, impulsando variaciones importantes en la ruta de la cooperación integral entre ambas partes.

III. LA COOPERACIÓN INTEGRAL ENTRE CHINA Y ALC ENFRENTA UN TRIPLE DESAFÍO

La parte latinoamericana espera que la promoción y mejora de la cooperación integral entre China y ALC presione a China para desempeñar un papel más importante en la diversificación económica y en el desarrollo sostenible. La parte latinoamericana respondió positivamente al marco de cooperación económica “1+3+6” de China y espera que la estrategia se efectúe bien. Además del déficit comercial con China y la insuficiencia de inversión en ALC, la parte latinoamericana cree que el comercio entre ambas partes ha llegado a la etapa de la exportación de productos de alto valor agregado, y espera trabajar con China en fortalecer una cooperación que le permita compartir informaciones económicas y una planificación estratégica de desarrollo que ayuden a ALC a cambiar su estructura económica simple, la que hoy “todavía depende demasiado de las exportaciones de recursos”. La parte latinoamericana espera particularmente la asistencia de China en infraestructura, industrialización, protección ambiental y respuesta a los desastres. También presta atención a los beneficios de la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China.

La parte latinoamericana espera construir una relación sino-latinoamericana más integral y equilibrada y, por lo tanto, mejorar los intercambios de experiencias sobre la gobernanza en China y fortalecer los intercambios culturales que se han convertido en las nuevas necesidades estratégicas de ALC. Las élites de la parte latinoamericana están muy interesadas en la experiencia de China en la administración del país y en el desarrollo, lo cual puede ser una demanda regional que trascienda las ideologías de izquierda y derecha. Tanto los países latinoamericanos como China se enfrentan a la tarea de superar la trampa del ingreso medio y alcanzar un desarrollo sostenible. La capacidad de planificación a largo plazo de China, las experiencias en la utilización del capital extranjero, la capacidad de equilibrar Estado y mercado, la capacidad de innovación y la reforma gradual son algunos

de los aspectos en los que los países latinoamericanos están interesados. Además, la parte latinoamericana alberga una gran voluntad de fortalecer los intercambios culturales con China, incluidos los intercambios profundos y la cooperación entre medios de comunicación, grupos de expertos y en la educación.

La parte latinoamericana tiene opiniones diferentes sobre el efecto estratégico de la compatibilidad entre las relaciones bilaterales y la cooperación integral, y teme que la planificación estratégica de China y la capacidad de implementación puedan perjudicar el proceso de integración latinoamericana. Por un lado, preocupa que China ponga demasiado énfasis en las relaciones bilaterales, lo que provoca una mayor independencia de las relaciones de los países latinoamericanos con China, profundizando la dependencia de cada país respecto de China, dificultando que ALC formule una estrategia general y reduciendo la influencia del mercado integrado. Por otro lado, considera que el Foro China-CELAC beneficiará la promoción de la cooperación regional y la coordinación para la preparación de una estrategia general hacia China. Las diferencias entre estos dos puntos de vista muestran la complejidad de la profundización de las relaciones sino-latinoamericanas, lo que muestra la importancia de fortalecer el diálogo estratégico y la creación de una conciencia estratégica y de confianza, y el pedido de que China equilibre mejor las rutas de esta cooperación bilateral e integral.

IV. LA COOPERACIÓN INTEGRAL ENTRE CHINA Y ALC BAJO LAS CIRCUNSTANCIAS CAMBIANTES

En primer lugar, construir relaciones económicas sostenibles debe ser el principio básico para promover la ruta de la cooperación integral. La característica de la cooperación integral entre China y ALC es su posición de cooperación Sur-Sur y la búsqueda de un desarrollo común. Bajo el mencionado cambio, el segundo “Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe” ha recibido amplia atención. Se ha vuelto un tema importante el cómo realizar la cooperación integral sobre una base más sostenible en la nueva etapa de desarrollo. Durante dos años consecutivos, la OCDE, la CEPAL y la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina han publicado informes sobre la tendencia de las relaciones económicas entre China y ALC. El Banco Mundial también está estudiando la forma en que ALC se benefició del crecimiento de las economías emergentes (OECD / UN / CAF, 2015). Después de la entrada de China en la etapa de ingreso medio, ambas partes han estrechado sus vínculos en sus etapas de desarrollo y se enfrentan a la forma de equilibrar la demanda interna y externa, el consumo y la inversión, el crecimiento y la distribución,

etc., y a desafíos similares en torno a cómo salir de la etapa de ingreso medio y entrar en la de ingreso alto. De este modo, hay más espacio para el aprendizaje mutuo y el desarrollo común. Esta también es una razón importante por la cual China ha propuesto la cooperación en conocimientos y ha fortalecido el intercambio de experiencias en administración y en desarrollo en los últimos años.

Con respecto al segundo “Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe”, la mayor parte de lo escrito se concentra en los campos económicos y comerciales, con una planificación más detallada y minuciosa. Se puede decir que en esta nueva era, en la que las relaciones entre China y ALC prestan más atención a la integración, la cooperación económica y comercial seguirá manteniendo su prioridad. Tanto China como ALC se enfrentan a reformas estructurales y a desafíos internos y externos debido al incremento del proteccionismo comercial. Hay que innovar las ideas para enfrentarlo. La promulgación del segundo “Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe” coincide con esta situación. Con respecto a las preocupaciones de los países latinoamericanos sobre la estructura comercial de China y ALC, la cual se caracteriza por el intercambio de materias primas por productos industriales y por la concentración de inversión en unos pocos países y en sectores como los de minería y energía, el nuevo documento enfatiza la cooperación mutua y el desarrollo común, y promueve la rápida actualización de la calidad de la cooperación económica y comercial entre ambas partes. En el área de la cooperación económica y comercial, el nuevo informe aclara 13 puntos clave, incluidos comercio, inversión industrial y cooperación en capacidad productiva, finanzas, energía, minería, infraestructura, manufactura, agricultura, innovación tecnológica, aeroespacial, marina, inspección de calidad aduanera, inversión y promoción comercial y asistencia económica y técnica, y presenta las políticas de apoyo correspondientes.

La agenda de cooperación económica y comercial del nuevo documento de política de China tiene las siguientes características. En primer término, la agenda es extensa y amplia, y muestra todo el conjunto de las relaciones económicas entre China y ALC en la nueva era. Además del comercio tradicional, la inversión y las finanzas serán un nuevo motor que va a jugar un papel más importante en las futuras relaciones económicas entre China y ALC. En segundo término, la agenda incluye numerosos rubros de cooperación económica, que muestran la potencialidad de las relaciones económicas sino-latinoamericanas en la nueva era. Por ejemplo, en el comercio se enfatiza el desarrollo equilibrado y la diversificación estructural, la capacidad de autodesarrollo, el principio de la operación del mercado dirigida por

las empresas, la compatibilidad de justicia y beneficio, la cooperación y el principio de ganancia compartida, junto con la investigación conjunta en tecnología e innovación, y la protección del medio ambiente. En tercer término, la agenda incluye una gran cantidad de instrumentos de política y planificación institucional, lo que demuestra la innovación en las relaciones entre ambas partes; por ejemplo, el modo de cooperación entre Gobierno y capital social (PPP), el mayor comercio de servicios y electrónicos, la discusión sobre la facilidad comercial y el apoyo de tecnologías económicas que pongan énfasis en la construcción de entornos suaves como la planificación del desarrollo y el asesoramiento en políticas económicas, con el fin de proporcionar un mejor cuidado en el desarrollo de las relaciones económicas de ambas partes. En la cooperación económica, hay más énfasis en el papel protagónico del mercado, especialmente en la forma de llevar a cabo la Iniciativa de la Franja y la Ruta, en la que destaca el hecho de compartir los riesgos y los beneficios, en lugar de la antigua ayuda unilateral, lo que se reflejará en el futuro desarrollo de la cooperación integral. Por ejemplo, el Fondo de Cooperación sobre Capacidad Productiva entre China y Brasil, recientemente iniciado, cuenta con un capital aportado por China y Brasil en una proporción de 3:1, pero con un mecanismo de decisión conjunta. Así, no solo se moverá más capital, sino que también se pueden fijar los beneficios y los riesgos, lo cual ayuda a fomentar el espíritu de cooperación entre las partes participantes.

En segundo lugar, el liderazgo de la concepción, del mecanismo y de la política del Foro China-CELAC debe dar forma al proceso de gobernanza nacional y optimizar el entorno de inversión de los socios bilaterales. El objetivo del establecimiento del Foro China-CELAC es gestionar y orientar la agenda de cooperación cada vez más compleja y amplia, reducir los costos de transacción y aumentar la previsibilidad de los intercambios. China no está acostumbrada a interferir en los asuntos internos de otros países, en la agenda bilateral tradicional, sino que otorga a la plataforma multilateral una importante función para construir el consenso, y coordinar los valores y las políticas. Los Estados Unidos y la Unión Europea han efectuado intercambios con los países latinoamericanos bajo los marcos institucionales, por ejemplo, la Organización de Estados Americanos (OEA) como la plataforma institucional para los intercambios entre los Estados Unidos y América Latina, y el TLC en negociación entre la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). En comparación con eso, el Foro China-CELAC se encuentra todavía en una etapa inicial en cuanto al grado de institucionalización. Las relaciones entre países se manejan principalmente mediante consultas en pie de igualdad y

consenso, en lugar de basarse en un cierto principio organizativo o en ideas específicas. La flexibilidad del foro se debe en parte a la falta de teorías, políticas o mecanismos en su experiencia de cooperación, pero también proporciona suficiente espacio para la negociación en respuesta a desafíos específicos.

Cuando el sector académico analiza la diferencia entre el multilateralismo y el bilateralismo, no niega el papel de coordinación de la superposición de varios multilateralismos para las relaciones entre más de tres países. Pero el núcleo del multilateralismo es el de ser la forma institucional para coordinar las relaciones entre tres o más países, sobre la base de principios de acción en sentido amplio, es decir, que estos principios solo consideran cuáles son las acciones apropiadas, en lugar de pensar en los intereses específicos o en las situaciones emergentes estratégicas de las partes en cualquier caso particular (Ruggie, 2003: 12). La OEA tiene ese carácter multilateral en política. Así, el reciente intento del gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela de retirarse de esta organización se debe a las presiones de intervención política de la misma OEA. Asimismo, los intentos de Estados Unidos de construir una institución de naturaleza multilateral como el ALCA fallaron, ya que Brasil, Venezuela y otros países de América del Sur lo rechazaron debido a las preocupaciones en torno a su soberanía económica. Vale la pena destacar que aunque el Foro China-CELAC es un escenario multilateral, no alcanza aún el nivel del multilateralismo antes mencionado, el cual persigue fundamentalmente el espíritu de igualdad y de consulta como un foro persistente que permite a los representantes de los países miembros reunirse allí, y elaborar un conjunto de principios operativos, normas y procedimientos para la resolución de problemas, a fin de promover una cooperación más prometedora.

Desde el punto de vista de la forma, el Foro China-CELAC corresponde más a la tendencia de "movimiento que se despliega hacia ser institución" dentro de la sociedad internacional, es decir, los foros multilaterales empiezan a aparecer cada vez más en el fondo de las cuestiones y se promueve la diplomacia a través de las conferencias internacionales. La diplomacia multilateral contiene implicaciones normativas de procedimiento, y en algunos casos cuenta con un apoyo legítimo no encontrado en otros instrumentos (Ruggie, 2003: 26). Como un caso multilateral o de planteamiento institucional, está claro que el Foro China-CELAC seguirá ciertos principios en el manejo de las relaciones entre miembros o acciones. Por ejemplo, los proyectos propuestos en el marco del Foro China-CELAC deben coincidir con los siguientes principios: deben estar enfocados en áreas prioritarias acordadas por ambas partes, contribuir a la integración regional y a la cooperación

sostenible, su diseño debe generar un "efecto multiplicador" que puede extenderse a otros países miembros de la CELAC y se deben aprovechar al máximo las capacidades productivas de los países miembros. Estos principios en los proyectos son altamente normativos y tienen un valor rector para la cooperación bilateral o regional entre China y ALC, y apuntan a reducir los costos de transacción, al proporcionar información y mejorar las expectativas de comportamiento.

En tercer lugar, dada la situación de que la CELAC pone énfasis en la política y cuenta con debilidad de acción, la falta de integración de la gran cantidad de mecanismos subregionales, así como la falta de consenso ideológico sobre las vías de desarrollo de los países de la región, además de otras rutas multilaterales, incluido el Foro China-CELAC como un representante de estas, hay que desplegar bien la contribución independiente de la parte china y el papel de orientación de las asociaciones estratégicas bilaterales. La fundación de la CELAC está estrechamente relacionada con el surgimiento de los regímenes de izquierda en las grandes potencias de América Latina. La nueva generación de líderes, que presta atención a la justicia social y a la cooperación Sur-Sur, fortalece la conciencia de la unidad e independencia, y la CELAC entró en vigor en estas circunstancias. Hoy en día, América Latina ha entrado en una encrucijada producto de una recesión económica, y por eso las fuerzas de centroderecha de América del Sur, que llegaron nuevamente al poder, hacen que la CELAC, que tiene un gran significado político, se enfrente a la prueba de lograr una coordinación entre los poderes dirigentes. Al examinar las principales organizaciones regionales en el mundo contemporáneo, es claro que el liderazgo y las contribuciones de unos pocos países son cruciales. Brasil y Argentina prestan más atención a la reforma interna y a la agenda sobre la atracción de inversión extranjera y financiera bajo el liderazgo de sus nuevos gobiernos. Sus principales multinacionales están reduciendo los negocios regionales y enfocando más la mirada hacia el interior. Por eso, Brasil reduce aún más significativamente su cantidad de acciones en el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. Aparece la coexistencia de competitividad y confluencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Debido a la falta de apoyo financiero sustancial y al suministro de fondos públicos, la CELAC se encuentra ahora en una situación de marginación. Debido a las diferencias ideológicas y de concepciones sobre el modo de gobernar, Venezuela ha visto retrasada su aprobación como miembro del Mercosur por parte del Congreso de Brasil. Además, aparecen nuevas contradicciones entre el gobierno de Nicolás Maduro, de Venezuela, y los nuevos gobiernos de Brasil y Perú. Y los desacuerdos entre estos países grandes pueden tener un impacto negativo en la unidad de la CELAC.

En las circunstancias antes mencionadas, la CELAC juega un papel importante, debido a los numerosos planes de financiamiento establecidos por China en el marco del Foro China-CELAC. Además, dado que los países latinoamericanos gobernados por la izquierda y la derecha han llegado a un consenso sobre el desarrollo de sus relaciones con China, el Foro China-CELAC, al contrario, se ha convertido en un factor de apoyo importante que mantiene la propia influencia general de la CELAC. De cara al futuro, el Foro China-CELAC dependerá en gran medida de la contribución independiente de China y de su liderazgo en los países socios estratégicos de América Latina. La influencia de la Primera Reunión Ministerial del Foro China-CELAC está vinculada con muchos de los apoyos financieros aportados por China. La Segunda Reunión Ministerial del Foro China-CELAC se realizó en Chile en enero de 2018, y hay que recordar que Chile es el principal socio comercial de China en América Latina, y también un pionero en el desarrollo de las relaciones con China en muchas áreas, como el libre comercio y la asociación estratégica. Por eso, es previsible que China y su socio estratégico en América Latina sean la fuerza clave que impulse la profundización del Foro China-CELAC. En este sentido, la apertura de la Iniciativa de la Franja y la Ruta hacia América Latina no solo está en conformidad con el deseo de los países latinoamericanos de unirse a la iniciativa, sino que también ayuda a mejorar la contribución independiente de China para promover la cooperación integral entre China y América Latina.

Con el espíritu de la promoción mutua entre la cooperación integral y bilateral, la parte china debe aprovechar bien el papel dirigente de la asociación estratégica bilateral y promover la cooperación integral hacia su profundización, mediante resultados rápidos y un efecto de demostración del nivel bilateral. Aunque la parte china no encasilla a los países según su tamaño o ideología en la búsqueda de la asociación integral China-América Latina, los socios estratégicos son diferentes a los de la asociación general: van más allá de la simple categoría bilateral y logran más influencia regional y un significado global. En la actualidad, China tiene nuevos socios estratégicos en América Latina, de los cuales siete son de asociación estratégica integral. Estos socios estratégicos son, en su mayoría, países influyentes a nivel latinoamericano o subregional, que desempeñan un papel de fuerza principal en la formación de la agenda regional y del Foro China-CELAC, por lo que pueden reducir muchos problemas de la acción colectiva internacional. En los últimos años, China ha mantenido un buen desarrollo en la asociación estratégica bilateral con Brasil, Perú, Chile y otros países, así que no solo ha construido una planificación más integral y de largo plazo, sino que además ha logrado un

buen progreso en la formación del ambiente interno de inversión y en la evolución de las estrategias de desarrollo. Las negociaciones entre China y Perú sobre la actualización del Tratado de Libre Comercio tendrán un efecto de demostración para el surgimiento de nuevos acuerdos similares entre China y los demás países latinoamericanos. Teniendo como telón de fondo la difícil situación financiera de Brasil, los fondos para la ampliación de la cooperación para la mayor capacidad de producción se lanzaron con éxito a finales de mayo de 2017, lo cual refleja el consenso estratégico para desarrollar las relaciones con China entre los diversos grupos de Brasil. Si bien hace un buen uso de estas asociaciones estratégicas, China necesita todavía explorar nuevos socios estratégicos en América Latina, por ejemplo, Colombia, con sus enormes progresos en el proceso interno de paz.

En cuarto lugar, el camino efectivo para promover la cooperación integral entre China y América Latina debe incluir la promoción de aspectos políticos y sociales para alcanzar el consenso político y social, y abogar por la teoría de que ambas partes se ofrecen oportunidades mutuas, evitando las situaciones negativas de falta de interés o de moralidad. En el aspecto político, se deben coordinar las relaciones de regímenes políticos con diferentes concepciones políticas, con los acuerdos y las relaciones entre China y la CELAC y con otras organizaciones subregionales. En lo social, hay que fortalecer las relaciones con organizaciones regionales como la CEPAL, la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y los *think tanks* de los medios de comunicación latinoamericanos. Ambas partes necesitan fortalecer la comunicación y la coordinación de políticas, a fin de proporcionar a los sujetos del mercado un mejor sistema y entorno para su participación.

Los signos de un giro a la derecha en la política latinoamericana de los últimos años conducen a la preocupación de que la solidez de las relaciones entre China y América Latina pueda dañarse. De hecho, después de haber ganado las elecciones, el expresidente peruano Pedro Pablo Kuczinsky, que posee una rica experiencia de trabajo en Estados Unidos, eligió a China como su primer destino de visita en lugar de Estados Unidos. Y el gobierno de Michel Temer en Brasil ha promovido una serie de iniciativas como la apertura del sector petrolero y de infraestructuras importantes a los inversores extranjeros, incluida la reforma de la legislación laboral y otras medidas que el Gobierno está promoviendo y que son propicias para aumentar el atractivo de Brasil para la llegada de la inversión extranjera, incluida la inversión china. China y Brasil resolvieron rápidamente la crisis de la res de mala calidad en marzo de 2017, y el presidente Temer emitió un comunicado especial de agradecimiento al país asiático. Tras el regreso de Argentina al mercado financiero internacional, el

gobierno de Mauricio Macri sigue considerando como una prioridad el desarrollo de las relaciones con China y viajó al país en mayo de 2017 para asistir al Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional y realizar una visita de Estado. La razón fundamental de que China pueda mantener el motor de cooperación con los nuevos regímenes latinoamericanos es que estos países cuentan con los fundamentos para sobrevivir bajo gobiernos tanto de izquierda como de derecha. Por eso, independientemente de que la izquierda o la derecha gobiernen, China sigue siendo un socio de desarrollo fiable, que muestra respeto frente al camino de desarrollo elegido por los pueblos y los políticos de América Latina.

En la actualidad, mientras se mantiene una buena cooperación en el marco del Foro China-CELAC, también se debe prestar mucha atención a las tendencias de interacción entre las organizaciones subregionales, para hacer una comunicación más efectiva con la Comunidad del Caribe, el Mercosur y la Alianza del Pacífico, y para desarrollar bien las relaciones de cooperación con las organizaciones internacionales especiales que sirven al desarrollo de América Latina, como la CEPAL, la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), evitando la vulnerabilidad que se generaría si se hiciera depender totalmente en la CELAC el porvenir de la cooperación integral entre China y ALC, porque esas organizaciones subregionales son relativamente pequeñas en escala, pero fuertes en cohesión y capaces de desarrollar una cooperación sustantiva con socios externos. Mientras que la UE y América Latina mantienen sus cumbres, la agenda más importante ahora es la negociación del Tratado de Libre Comercio entre la UE y el Mercosur. China puede aprender de este modelo. Por eso, mientras aprovecha la ventaja de la cooperación integral en la comunicación de ideas, la coordinación de políticas y la circulación de recursos, China debe poner mayor atención en las cooperaciones más establecidas, incluido el referido tratado de libre comercio subregional. Los mecanismos internacionales especializados, como la CEPAL, tienen un amplio conocimiento y reserva de talentos, y son importantes "cerebros externos" en la cooperación integral entre China y América Latina. La promoción de proyectos de infraestructuras regionales, como el tren Atlántico-Pacífico, también puede aprovechar la capacidad de coordinación y planificación de un mecanismo regional como lo es la Unasur.

En los últimos años, lo que ha sido descuidado relativamente por el área académica en la cooperación integral China-CELAC, es el intercambio a nivel social. En comparación con la etapa de estudios latinoamericanos que dependían mucho de las investigaciones occidentales, en los últimos años la interacción académica directa ha

alcanzado un nivel sin precedentes en la variedad de participantes, la amplitud de temas y el nivel de consolidación. Esta interacción social es diferente de los organismos de enseñanza de idiomas como el Instituto Confucio, y de intercambios de estudiantes, pues es más bien un desarrollo profundo de la investigación teórica y empírica por parte de *think tanks* e institutos académicos de ambas partes, con respecto a los problemas profundamente arraigados en la cooperación integral que, por consiguiente, afectará aún más la formación de políticas entre China y América Latina. Además del Foro China-CELAC celebrado ya en tres ocasiones, los *think tanks* de ambas partes tienen más oportunidades para efectuar investigaciones de campo o estudios conjuntos en la sociedad de la contraparte, lo cual proporciona un apoyo de inteligencia que está fuera del sistema y recursos para la cooperación integral, además de que se trata de una base social importante para llevar a cabo la sucesión estratégica y la exploración de nuevas oportunidades de cooperación. Justamente por la cada vez mayor observación y reflexión de las autoridades, la teoría de oportunidades mutuas para ambas partes puede reflejarse verdaderamente en los medios de comunicación y en la opinión pública de las dos partes.

La cooperación conjunta está estrechamente relacionada con la cooperación integral, de modo que la cooperación económica y comercial no puede existir sin el apoyo de las dimensiones política y social. En el área política, ambas partes fortalecerán intercambios de experiencias en el tema del desarrollo, la parte china establecerá el centro internacional de conocimientos sobre el desarrollo, y el mecanismo de diálogo y cooperación intergubernamental incluirá el establecimiento de una comisión mixta de economía y comercio, lo que ayudará a ambas partes a efectuar la cooperación económico-comercial con una mayor comprensión de la cultura empresarial y del desarrollo de cada uno de los miembros de esa cooperación. En el campo social hay que fortalecer la gobernabilidad social, el desarrollo social, la lucha contra el cambio climático y la reducción de la pobreza y la cooperación sanitaria, que ayudarán a América Latina a mejorar los factores de seguridad social que más preocupan a las empresas chinas, y al mismo tiempo a reducir el impacto negativo de la protección ambiental, los desastres y los efectos de las epidemias sobre las actividades económicas. En el área de humanidades nos debemos enfocar en la educación y la capacitación de recursos humanos, el intercambio de medios y la cooperación turística, y en particular en políticas tales como vuelos directos y protección al consumidor, lo que ayudará a proporcionar recursos humanos calificados y soporte de conectividad para actividades comerciales.

En quinto lugar, ambas partes deben promover la cooperación desde la perspectiva de los cambios históricos en el mundo, de la optimización de la gobernanza global y del fortalecimiento de la cooperación entre las economías emergentes, para coordinar y hacer mejor uso de los acuerdos multilaterales e institucionales, más allá del Foro China-CELAC. Hay que destacar que el segundo "Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe" trata las relaciones entre ambas partes desde la perspectiva de los cambios históricos en el mundo de hoy. El documento hace especial hincapié en la multipolaridad y en la profundización de la globalización, que está en el fondo del surgimiento de los países de mercado emergentes y de los países en desarrollo, tomando a ALC como una fuerza importante que acrecienta constantemente su relevancia en el ámbito internacional. Por lo tanto, la cooperación integral entre China y América Latina debe examinarse desde el enfoque de la transformación del sistema internacional y de la optimización de la gobernanza mundial, para dar respuesta a las cuestiones siguientes: enfatizar la importancia de la participación de China y de América Latina en la gobernanza económica global, incluyendo su coordinación y cooperación con organizaciones y mecanismos económicos y financieros internacionales como el G20, o el mecanismo de cooperación BRICS y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), además de promover la integración económica entre APEC y la región Asia-Pacífico, aumentar la representatividad de los países latinoamericanos de mercado emergentes en los mecanismos de gobernanza económica mundial, y mejorar la construcción de la red de seguridad financiera internacional con cobertura regional. En mayo de 2017, alrededor de 20 altos representantes latinoamericanos asistieron al Foro de la Franja y Ruta para la Cooperación Internacional, entre ellos los presidentes de Chile, Michelle Bachelet, y de Argentina, Mauricio Macri. El BAII también aceptó a cinco miembros latinoamericanos, incluidos Brasil, Chile y Bolivia. En el futuro proceso de promoción de la región de libre comercio de Asia-Pacífico puede haber más países de la costa pacífica de América Latina que participen con China.

Tomando la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como un punto importante de la cooperación integral entre ambas partes, la parte china expresó su voluntad de brindar apoyo y asistencia a América Latina en la implementación de dicha agenda. El desarrollo sostenible de las relaciones económico-comerciales entre ambas partes también debe guiarse y garantizarse desde la perspectiva de la gobernanza económica regional y mundial. Las seis áreas prioritarias para el desarrollo de las relaciones económicas entre China y América Latina son las áreas más sostenibles,

pero también las más difíciles para la cooperación internacional de desarrollo sostenible, como las áreas de infraestructura con un largo ciclo de duración, la presión ambiental y la presión de ganancias. Aunque la cooperación innovadora puede lograr cierto impulso parcial a través de programas de becas patrocinados por el Gobierno, y de proyectos de investigación cooperativa, queda pendiente la cuestión de cómo realizar la transferencia de tecnología, la cual involucra inversión y requiere planes políticos más detallados, además de la comprensión y participación de los actores del mercado. A este respecto, la cooperación integral entre ambas partes debe basarse en las experiencias de promoción y en los conocimientos profesionales de la CEPAL, la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y la OCDE.

La cooperación integral entre ambas partes es un proceso abierto. La parte china está lista para desplegar la cooperación tripartita con los países que están fuera de la región, con las organizaciones internacionales y con las partes interesadas, basada en el respeto a la voluntad nacional de los países latinoamericanos. China puede seguir desarrollando un buen mecanismo de consulta en asuntos de ALC, manteniendo la transparencia de su política sobre América Latina, lo cual puede ayudar a los países involucrados a disipar las dudas. La parte china insiste en que el desarrollo de las relaciones económicas entre ambas partes no excluye a un tercero. En realidad, las empresas chinas han desarrollado una buena asociación en la exploración del mercado latinoamericano con sus homólogos internacionales y con las empresas locales de América Latina, en las que la parte china está dispuesta a realizar esfuerzos conjuntos para mejorar el entorno comercial y la calidad de las formas de gobierno en América Latina, lo que beneficia a todas las partes. Y si el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el posible Tratado de Libre Comercio entre la UE y el Mercosur son vistos desde una perspectiva más amplia, pueden ser concebidos como mecanismos que están a favor de la cooperación integral de ambas partes. Por ejemplo, algunos investigadores han señalado en sus análisis la idea de que ahora hay un poco de incertidumbre respecto del TLCAN, debido a la renegociación en la que insiste el gobierno de Donald Trump, y que esta incertidumbre no solo afecta a las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos y a su capacidad de atraer inversión extranjera, sino que también tendrá un impacto negativo en el desarrollo de las relaciones económico-comerciales entre China y México (Xuedong, 2017: 46-59). Así que el mayor acercamiento a los mercados americano y europeo no solo es beneficioso para América Latina, al permitirle integrarse mejor en la cadena de valor de la economía mundial, sino que también ayudará

a atraer a los empresarios chinos a invertir en América Latina y así proveer a un mercado global más amplio, especialmente teniendo en cuenta el precio del trabajo, que es más bajo que en China.

CONCLUSIONES

Desde la publicación en 2008 del primer "Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe", y especialmente debido a la preocupación del nuevo grupo de líderes –entre ellos, el presidente Xi Jinping–, la cual originó el establecimiento del Foro China-América Latina, la cooperación integral entre ambas partes ha logrado importantes avances. En la actualidad, bajo la influencia del ambiente económico mundial y la vulnerabilidad económica doméstica, unida a la mala gobernabilidad, ha aparecido una situación política de exploración de nuevos caminos que abandonan la línea de la izquierda y giran hacia gobiernos de derecha en muchos países latinoamericanos. Sin embargo, fortalecer las relaciones con China sigue siendo un consenso estratégico, que va más allá de esas opciones de izquierda y derecha. Las fuerzas viejas y nuevas de América Latina están bastante preocupadas acerca de cómo beneficiarse de la cooperación integral con China. América Latina espera que China comparta su filosofía de desarrollo, sus experiencias y oportunidades, y que impulse su diversificación económica y logre un desarrollo más integral y equilibrado de las relaciones entre China y América Latina.

La cooperación integral entre ambas partes ha mostrado un nuevo patrón que toma a la cooperación y a la ganancia recíproca como su dirección, a los contactos geopolíticos como vínculo, y a los mecanismos multilaterales regionales como plataforma. Al mismo tiempo, la región latinoamericana tiene una diversidad económica y cultural más prominente, una menor integración de infraestructuras regionales y de cadenas de valor, y cierta inestabilidad en el entorno político y social de los países de la región, debido a las transformaciones en curso. Por eso, el diseño estratégico de la cooperación integral debería centrarse más en el futuro y también en la consolidación de la base social.

Hay que ampliar y mejorar los intercambios y la cooperación entre ambas partes en la gestión de los asuntos de Estado, el desarrollo de experiencias y la planificación estratégica. Ambas partes pueden aprovechar canales establecidos como intercambios de alto nivel y de partidos políticos, diálogos estratégicos y foros de expertos para establecer asociaciones de aprendizaje mutuo, con el fin de alcanzar el efecto estratégico de elevar el conocimiento de América Latina sobre el modelo de desarrollo chino, crear un entorno de inversión en América Latina y así salvaguardar los intereses de China en la región.

Además, China puede intensificar su cooperación con políticos jóvenes y de mediana edad y con los gobiernos locales, y también incentivar a algunos ministerios a vincularse con América Latina para realizar consultas sobre el Plan Nacional de Desarrollo y sobre la agenda de cooperación entre ambas partes.

Hay que fortalecer los intercambios humanísticos en todas las direcciones, fomentar el diálogo moderno entre civilizaciones y hacer un buen trabajo en la construcción de la "infraestructura" en el campo de las humanidades. Además de los programas tradicionales de intercambio cultural, la parte china puede establecer fondos especiales y mecanismos de intercambio en el Foro China-América Latina, para preparar asociaciones estratégicas de *think tanks*, impulsar la investigación de campo y conjunta, aumentar los lugares de becas para estudiantes latinoamericanos de ciencias e ingeniería, y fortalecer la cooperación educativa y de los medios de comunicación. Se debe aumentar el suministro de obras de autores clásicos de la cultura china, de obras literarias contemporáneas y de resultados de investigaciones sobre el desarrollo de China, además de fomentar nuevos puntos de cooperación en los campos del cine, la restauración, los deportes, la cultura popular y el turismo.

Hay que conectar la agenda de cooperación integral y bilateral, evitando la fragmentación entre sí y tratando de que ambas vayan de la mano. Dado el énfasis en la agenda política de la CELAC, la parte china puede centrarse en mejorar la agenda de cooperación económica con mecanismos como la CELAC, la Alianza del Pacífico y la CEPAL, en particular para lograr la cooperación regional en aspectos como la construcción de infraestructura. A nivel bilateral, hay que guiar y promover la cooperación integral con una selección de asociaciones estratégicas, con Perú, Uruguay y Brasil como modelos.

Se debe destacar el papel dirigente en los campos del medio ambiente, de la ciencia y la tecnología, y de las humanidades en la siguiente etapa de la cooperación integral, para elevar su efecto social en ambas partes, aumentando los esfuerzos en la cooperación en torno a la Agenda 2030 y en el área de protección del medio ambiente. Ambas partes necesitan hacer un buen uso de las similitudes entre sus nuevas concepciones de desarrollo y construir una asociación de innovación y desarrollo sostenible. Con respecto a la atención de Chile y Perú a la protección del sistema ecológico y a la diversidad cultural, China puede expresar su disposición a cooperar en la expedición de la Antártida y en la protección de la selva tropical del Amazonas, y fortalecer la orientación de los bancos hacia las políticas de la inversión verde corporativa en América Latina, además de aprovechar las ventajas tecnológicas de China en el espacio y la información, fortalecer

la cooperación en la prevención de epidemias y en la reducción de desastres, fomentar la protección y la exploración del sistema ecológico, como nuevos puntos de cooperación, poniendo de relieve los valores compartidos entre ambas partes de tomar seriamente en cuenta el bienestar humano.

BIBLIOGRAFÍA

Baiyi, W. 2015 “El origen del éxito de la cooperación integral entre China y América Latina y el Caribe” en *Diario del Pueblo en línea*, 11 de enero. En <http://world.people.com.cn/n/2015/0111/c1002-26361992.html> acceso 01 de mayo de 2017. [吴白乙：《中拉整体合作的成功之源》，载《人民网》，2015年1月11日。].

OECD / UN / CAF 2015 “Latin American Economic Outlook 2016: Towards a New Partnership with China” en <http://www.oecd.org/dev/Overview_%20LEO2016_Chinese.pdf> acceso 06 de mayo de 2017.

Qingqiao, Z. 2016 “Alzar las velas en la cooperación integral entre China y América Latina y el Caribe” en *Diario del Pueblo*, N° 3, 29 de enero. [祝青桥：《中拉整体合作扬帆启程》，载《人民日报》，2016年01月29日 03 版。].

Ruggie, J. 2003 “Un análisis del multilateralismo como institución” en Ruggie, J. (ed.) *Multilateralismo* (Hangzhou: Zhejiang People’s Publishing House) Trad. S. Changhe. [约翰・鲁杰：《对作为制度的多边主义的剖析》，载约翰・鲁杰主编，苏长和等译：《多边主义》，杭州：浙江人民出版社，2003年，第12页。].

Xinhua 2016 “Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe”, 24 de noviembre. En <http://news.xinhuanet.com/world/2016-11/24/c_1119980472.htm> acceso 02 de junio de 2017. [新华网：《中国对拉美和加勒比政策文件》，2016年11月24日。].

Xuedong, L. 2017 “Perspectivas del NAFTA y de las relaciones económico-comerciales bilaterales entre China y México” en *Revista de Estudios Latinoamericanos*, N° 2: 46-59. [刘学东：《北美自贸区前景与中墨双边经贸关系展望》，载《拉丁美洲研究》，2017年第2期，第46-59页。].

Youming, W. 2014 “Construyendo el mecanismo de la cooperación integral China-América Latina y el Caribe: oportunidades, retos y modalidades” en *International Studies*, Vol. 3: 105-117. [参阅吴白乙：《中拉整体合作的成功之源》，载《人民网》，2015年1月11日；王友明：《构建中拉整体合作机制：机遇、挑战及思路》，载《国际问题研究》，2014年第3期，第105-117页。].

Xin Xiaodai*

EL ACOPLAMIENTO DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha incrementando y profundizando la cooperación económica y comercial entre China y América Latina y el Caribe (ALC). La Primera Reunión Ministerial del Foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que tuvo lugar en enero de 2015, fue considerada como un nuevo punto de partida para promover el desarrollo de las relaciones entre China y ALC, y fue interpretada como el inicio de la cooperación integral entre ambas regiones (Baiyi, 2015: 2-3). Más tarde, la publicación en noviembre de 2016 del segundo "Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe" reafirmó las políticas fundamentales sobre las relaciones bilaterales y la cooperación económica y comercial entre las dos partes. China y ALC se complementan en muchos sectores y, al mismo tiempo, enfrentan los mismos desafíos en el desarrollo económico y social y en la transformación estructural, lo cual forma la base objetiva del acoplamiento de las estrategias de desarrollo económico entre las dos regiones. Sin embargo, uno de los principales retos a los que se enfrentan los académicos y los responsables políticos es cómo realizar eficazmente el acoplamiento de las estrategias de

* Xin Xiaodai es doctora en Economía y trabaja en el Fondo Chino-Latinoamericano de Inversión para la Cooperación en Capacidad Productiva (CLAI FUND).

desarrollo económico entre ambas regiones, debido a la falta de conocimiento mutuo por la distancia geográfica y también a la diferencia que existe en el contexto histórico y cultural, así como en el modelo de desarrollo económico entre China y ALC. Por eso, es necesario realizar un análisis más profundo y racional sobre la base, el potencial y las vías estratégicas del acoplamiento de las estrategias de desarrollo económico entre China y ALC.

Hoy en día, tanto China como los países de ALC viven un proceso de ajustes económicos: "la nueva normalidad" y la reindustrialización, respectivamente. Bajo ese contexto, las estrategias básicas y las alternativas políticas de futuras cooperaciones entre China y ALC requieren un cambio en el modo de pensar tradicional, así como ser innovadoras y más creativas al tratar los modelos e ideas sobre el acoplamiento, por ejemplo, pasar de tomar el comercio como el canal principal a dar más importancia a la función del comercio y las inversiones como motores de "doble accionamiento", además, poner el énfasis en persistir en la orientación al mercado. Basándonos en los datos obtenidos desde la década de los sesenta hasta la actualidad, en el presente trabajo nos proponemos hacer un análisis comparativo del desarrollo económico entre China y ALC y sus características complementarias, e indagar la base objetiva del acoplamiento de las estrategias entre ambas partes. Teniendo en cuenta que ALC es una región de ingreso medio, y los países en vías de desarrollo de dicha región tienen una ventaja comparativamente mayor que los de Asia y África, China debe promover la cooperación sobre la base del pleno respeto a la voluntad y la necesidad de los países latinoamericanos y caribeños. En este trabajo explicamos la oportunidad y el espacio de cooperación que ofrece el acoplamiento de las estrategias de desarrollo económico entre China y ALC durante la transformación estructural económica de China y el proceso de reindustrialización de los países de ALC, y también demostramos la factibilidad del acoplamiento por medio de los motores de "doble accionamiento": el comercio y las inversiones. Consideramos que se debe persistir en la orientación al mercado y tomar los principios comerciales como el modelo fundamental de operación para una cooperación razonable, estable y sostenible entre China y ALC. Por último, analizamos los riesgos potenciales en la cooperación económica y comercial entre ambas regiones y, al mismo tiempo, presentamos algunas recomendaciones y sugerencias relacionadas con el tema.

1. EL DESARROLLO ECONÓMICO DE CHINA Y ALC, Y LA BASE DEL ACOPLAMIENTO DE SUS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

El acoplamiento de las estrategias de desarrollo entre China y ALC debe basarse principalmente en las circunstancias de cada país. La

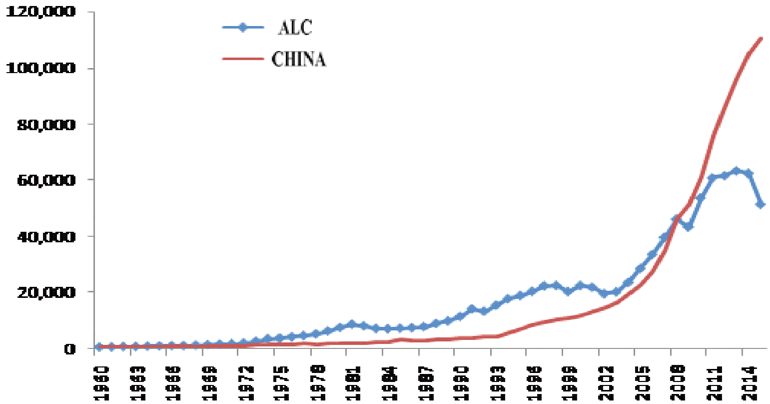
comparación de los datos en el largo plazo sobre el desarrollo económico de China y de ALC nos permite comprender y valorar con más claridad las diferencias y la complementariedad de ambas economías. Mientras tanto, las diferencias y la complementariedad proporcionan una base objetiva para evaluar el acoplamiento de las estrategias de desarrollo económico entre China y ALC.

1.1. LA EXPANSIÓN DE LA ECONOMÍA CHINA

La economía china ha experimentado una expansión tan vertiginosa que no solo logró alcanzar a la economía de ALC, sino que la superó ampliamente, lo que conlleva un ajuste en estrategias políticas y diplomáticas y permite establecer objetivamente la asociación China-ALC de cooperación integral basada en la confianza mutua y la ganancia compartida.

El Gráfico 1 muestra la evolución del PIB nominal de China y de ALC desde 1960. Se observa que el PIB nominal de las dos partes mantiene una tendencia creciente en general. De 1960 a 2009, el PIB nominal de ALC fue siempre mayor que el de China. Sin embargo, la economía china creció a un ritmo extraordinario y superó a ALC a partir de 2009. Desde entonces, la brecha entre el PIB nominal de ambas partes continúa aumentando. En 2015, el PIB nominal de China se convirtió en el segundo más grande del mundo, después del de EE.UU., y suponía el doble del de ALC. El rápido crecimiento económico de China conlleva un ajuste en estrategias políticas y diplomáticas y, al mismo tiempo, requiere conceder más importancia a establecer relaciones de estrecha cooperación con los países en desarrollo. En ese contexto de globalización, construir juntos una comunidad de destino China-ALC y edificar una nueva configuración de relaciones entre China y ALC, caracterizada por las relaciones políticas de sinceridad y confianza mutua y por las relaciones económico-comerciales de cooperación y ganancia compartida, son consideradas ya como opciones inevitables del ajuste del objetivo estratégico global para China. Por otro lado, los países de ALC han llegado ya a un consenso en cuanto a priorizar el desarrollo de relaciones de cooperación estratégica con China, debido al aumento del poder nacional integral de China, la creciente influencia del país asiático en la geopolítica internacional y el estrechamiento de las relaciones sino-latinoamericanas.

Gráfico 1
PIB nominal de China y de ALC (100 millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia según datos de WIND del 01-04-2017.

1.2. EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA DE CHINA Y ALC DE 1960 A 2014

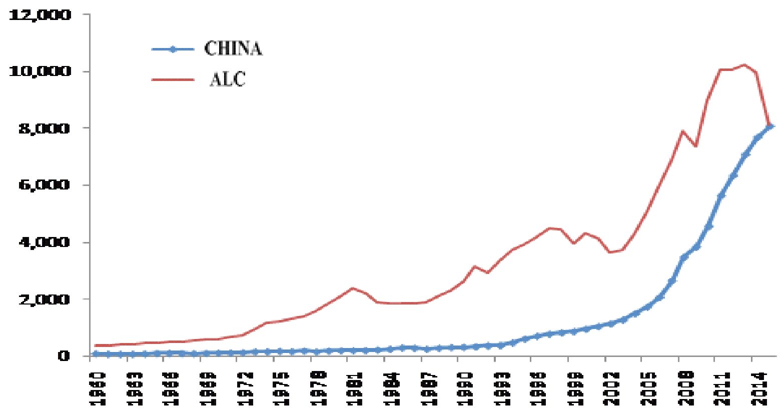
Durante varios años, la renta per cápita de China fue mucho menor que la de ALC. Considerando que los países de ALC tienen una ventaja comparativamente mayor que China, podemos decir que la cooperación entre ambas partes cuenta con ciertas ventajas naturales. Mientras tanto, China debe promover el proceso del acoplamiento sobre la base del pleno respeto a la voluntad y la necesidad mutuas.

El Gráfico 2 muestra la evolución del PIB per cápita de China y de ALC desde el año 1960 hasta la actualidad. La renta per cápita de China fue mucho menor que la de ALC, durante muchos años. Hasta la década de los setenta, América Latina había sido considerada una región de enorme potencial, mientras muchos países asiáticos, incluyendo China, pertenecían a una de las zonas más pobres del mundo por la gran población y la inestabilidad política. En 1978, el PIB per cápita de China representó apenas una décima parte del nivel promedio del PIB per cápita de ALC. No obstante, a partir de la reforma y la apertura, y especialmente en los últimos diez años, China ha crecido a un ritmo vertiginoso, lo que ha permitido reducir esa diferencia con ALC. En 2011, el PIB per cápita de China apenas superaba los 6 mil dólares, en momentos que el de ALC era más de 10 mil dólares. China no consiguió alcanzar a ALC sino hasta el año 2015, después de que muchos países latinoamericanos sufrieran múltiples impactos adversos tanto internos como externos. Cabe destacar que, a diferencia de

muchos países poco desarrollados de Asia y África, la mayoría de los países de ALC pertenecen a la categoría de ingreso medio. México y Chile son incluso miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyo ingreso formalizaron en 1994 y 2010, respectivamente. Por lo tanto, no debemos promover unilateralmente el proceso de acoplamiento sin poner a consideración el ajuste psicológico de la parte de ALC. De lo contrario, sería posible generar desconfianza de manera innecesaria entre ambas regiones, e incluso podría obstaculizar el desarrollo de la cooperación en el largo plazo.

Gráfico 2

PIB per cápita de China y de ALC (en dólares)



Fuente: Elaboración propia según datos de WIND del 01-04-2017.

1.3. EVOLUCIÓN DE LAS ECONOMÍAS DE CHINA Y DE ALC

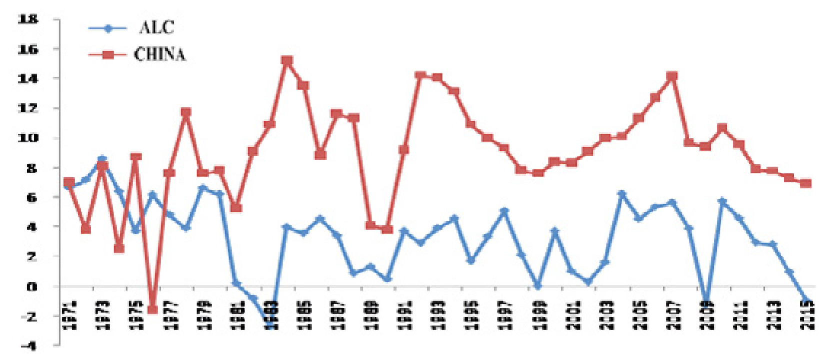
Se evidencian fluctuaciones en la evolución de las economías de China y de ALC, especialmente desaceleraciones en los últimos años, de modo que ambas partes se enfrentan a la tarea de la reestructuración económica. Promover el acoplamiento de las estrategias de desarrollo entre China y ALC ayudará a mejorar la debilidad de los fundamentos económicos e impulsar un crecimiento económico estable.

Como se presenta en el Gráfico 3, China registra un crecimiento del PIB superior al de ALC desde la reforma y la apertura iniciadas en 1978. Desde 1980 hasta la actualidad, el crecimiento promedio del PIB de China y de ALC ha sido del 9,6% y 2,6% sucesivamente. Mientras tanto, se revelan fluctuaciones en la evolución de la economía de las dos regiones, especialmente desaceleraciones en los últimos años, lo que supone cierta debilidad de los fundamentos económicos tanto

para China como para ALC. La economía de ALC ha afrontado un contexto muy complicado por la crisis de la deuda externa que estalló en la década de los ochenta, las crisis financieras de magnitudes considerables que sucedieron en México, Brasil y Argentina entre 1994 y 2001, y la crisis económica mundial que comenzó en 2008. Desde 2014, la economía de ALC volvió a caer en recesión debido al impacto negativo de la disminución del precio de las materias primas (*commodities*). La estructura económica de ALC se caracteriza por la excesiva dependencia del comercio de las materias primas, la cual es una de las principales causas de la tendencia tan variable de la economía de ALC. Según estadísticas parciales, la exportación de los productos primarios de los países de ALC representa en general entre el 40% y 50% del valor total de las exportaciones. Por ejemplo, en países como Chile, Perú y Colombia, la exportación de las materias primas representa hasta el 80%, y en Brasil y Argentina se acerca a un 50%. En Chile y Perú, las exportaciones de metales y minerales (principalmente el cobre) ocupan más del 60% de las exportaciones de mercancías, y en Colombia, las exportaciones de petróleo superan el 60% del total. Para los países de ALC, no cabe duda de la necesidad urgente de ajustar la estructura económica, cambiar la situación caracterizada por la elevada dependencia de un solo producto y lograr diversificar su estructura industrial. En este sentido, China tiene un sistema industrial relativamente completo y está dispuesta a compartir sus experiencias en la transferencia industrial y ayudar a los países de ALC a resistir los impactos económicos externos y a generar un crecimiento endógeno sostenible.

Gráfico 3

PIB real de China y de ALC (en %)



Fuente: Elaboración propia según datos de WIND del 11-04-2017.

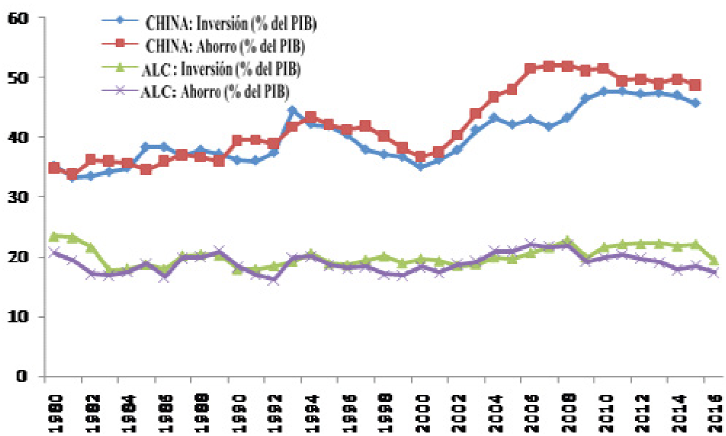
1.4. TASA DE AHORRO Y TASA DE INVERSIÓN DE CHINA Y DE ALC

Desde hace muchos años, la tasa de ahorro de China es superior a la de ALC. Además, la tasa de ahorro del país asiático es mucho más alta que su tasa de inversión, mientras que en ALC la tasa de inversión es más alta que la tasa de ahorro. Dicho contraste ofrece una nueva plataforma para la futura cooperación en inversiones y financiación entre China y ALC.

Como se muestra en el Gráfico 4, la tasa de ahorro de China es muy elevada y ha mantenido una tendencia creciente a lo largo del tiempo (50% del PIB en los últimos años frente al 35% de principios de la década de los ochenta). La elevada tasa de ahorro, considerada una de las principales razones del acelerado desarrollo de la economía china, proporciona un capital endógeno estable para el aumento sostenido de la inversión. Después de la década de los noventa, la tasa de ahorro de China siempre ha estado en un nivel más elevado que el de la tasa de inversión, lo que revela que todavía hay un superávit después de que los ahorros se convierten en inversión, y explica por qué China forma parte de los países exportadores de capital y es uno de los principales acreedores externos del mundo. En cuanto a los países de ALC, la tasa de ahorro ha mantenido un bajo nivel a lo largo del tiempo (en torno al 20% del PIB, sin signos evidentes de crecimiento). Durante mucho tiempo, la tasa de inversión ha sido superior a la tasa de ahorro, lo que demuestra que en ALC aún existe una brecha de capital en la inversión, por lo que los países deben recurrir al endeudamiento externo.

Gráfico 4

Tasa de ahorro y tasa de inversión de China y de ALC



Fuente: Elaboración propia según datos de WIND del 11-04-2017.

2. EL POTENCIAL DE COOPERACIÓN PARA EL ACOPLAMIENTO DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO ENTRE CHINA Y ALC

Hoy en día, la economía mundial está en medio de un profundo ajuste después del estallido de la crisis financiera, lo que se refleja en un lento crecimiento de la economía global y en la incertidumbre y volatilidad de los mercados financieros internacionales. En este entorno internacional, tanto China como ALC están adoptando medidas para ajustar su estructura económica y aplicar una transformación estratégica según la situación de su propio desarrollo económico.

En esta "nueva normalidad" de un crecimiento entre mediano y alto, China requiere la optimación de la estructura económica, el cambio fundamental en el modelo de desarrollo económico, es decir, pasar de los factores productivos y los factores de inversión a la innovación como la fuerza impulsora más importante para el desarrollo. Al mismo tiempo, China debe fortalecer la reforma estructural por el lado de la oferta para estimular constantemente el ímpetu de crecimiento y la vitalidad mercantil. Según el XIII Plan Quinquenal para el Desarrollo Económico y Social Nacional de la República Popular China, publicado en 2016, en el ámbito nacional e internacional, como eje directriz de desarrollo del país, China pretende establecer firmemente e implementar una nueva ideología caracterizada por la innovación, la coordinación, el desarrollo verde, la apertura y el intercambio, promover la reforma del ajuste estructural, aumentar la productividad total de los factores y aplicar una estrategia de desarrollo impulsada por la innovación.

El PIB de ALC representa alrededor del 9% del PIB mundial, y la población de la región representa en torno al 9% de la población mundial. A pesar del PIB per cápita relativamente alto, muchos países todavía se encuentran en las primeras etapas de industrialización debido a su atrasada estructura económica. El desequilibrado desarrollo social y la pobreza siguen siendo fenómenos alarmantes en ALC. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, señaló la erradicación de la pobreza extrema en ALC como uno de sus objetivos principales. Por un lado, los países latinoamericanos necesitan una estrategia clara y unificada de desarrollo económico a largo plazo. Por otro lado, después de haber experimentado tantas crisis económicas y el impacto del ciclo de las materias primas, los países latinoamericanos buscan ansiosamente aumentar la productividad laboral por medio de la diversificación de su estructura productiva y la innovación, mejorar constantemente su competitividad internacional y elevar su capacidad de resistencia ante los impactos externos.

Teniendo en cuenta todo lo mencionado con antelación, consideramos que actualmente se evidencia una gran oportunidad y espacio de cooperación para el acoplamiento de las estrategias de desarrollo entre China y ALC.

2.1. EL MODELO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

China pone en marcha el cambio del modelo de crecimiento económico, sustituyendo el antiguo modelo basado en la inversión y las exportaciones por un modelo con el eje puesto en la demanda interna del país, lo que trae un fuerte crecimiento del consumo. En consecuencia, esto ofrecerá más oportunidades para la exportación de los productos latinoamericanos y caribeños.

En los últimos años, el comercio bilateral entre China y ALC se ha ido desacelerando. Como se muestra en el Gráfico 5, cuando la economía china vivió un desarrollo vertiginoso entre 2003 y 2007, se subrayó la fuerte demanda por parte de China de recursos naturales latinoamericanos (tales como el hierro de Brasil). Por lo tanto, el crecimiento del comercio bilateral entre China y ALC aumentó hasta el 42% y el crecimiento en promedio de las exportaciones de ALC a China llegó al 45%. Nuestras estimaciones preliminares indican que el coeficiente de correlación entre el crecimiento económico de China y el crecimiento de las exportaciones de ALC a China y el crecimiento del comercio en general entre China y ALC ha sido de 0,75 y 0,73, respectivamente. Cabe señalar que la desaceleración del comercio bilateral entre China y ALC también se atribuye a factores como el descenso de los precios de las materias primas, la inestable situación política y la recesión económica de los países de ALC.

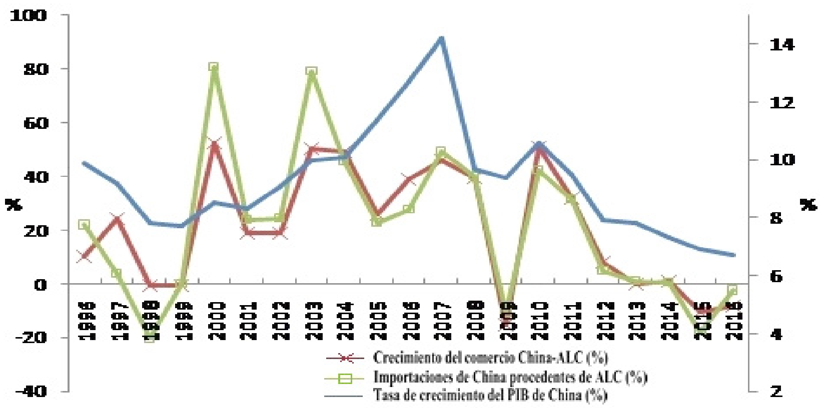
En los últimos años, a pesar de un crecimiento económico menos rápido que el anterior, China sigue siendo una de las mayores economías del mundo. En 2016, el país asiático contribuyó con el 33,2% del crecimiento global como la segunda economía del mundo. Por la necesidad de mantener el crecimiento económico y el desarrollo, China requiere importar bienes y servicios desde los países de ALC. La ventaja que tiene la magnitud del mercado chino formará una base importante para establecer relaciones comerciales estables entre ambas partes. Como se muestra en el Gráfico 4, la leve tendencia descendente de la tasa de ahorro y de la tasa de inversión de China en los últimos años refleja un cambio en la situación que vive la economía china, que ya dejó de depender excesivamente de la inversión. En 2016, el sector de consumo representó el 64,6% del crecimiento del PIB de China, 4,9 puntos porcentuales más que el año anterior y 22,4 puntos porcentuales más que la inversión. Además, los ingresos disponibles per cápita

de China del mismo año lograron una subida del 6,3% respecto al año anterior, superando en 0,2 puntos porcentuales al crecimiento del PIB per cápita.

El aumento de los ingresos disponibles per cápita de China y el crecimiento del consumo proporcionarán una nueva oportunidad para las exportaciones de ALC. Por ejemplo, con el incremento del consumo, los chinos prefieren adquirir productos y servicios de alta calidad del exterior. ALC cuenta con numerosos y variados productos agrícolas, tales como frutas y carnes, así como productos turísticos y culturales, lo que ayudaría a satisfacer la creciente demanda de los consumidores chinos.

Gráfico 5

Crecimiento del comercio China-ALC y tasa de crecimiento del PIB de China (en %)



Fuente: Elaboración propia según datos de WIND del 11-04-2017.

2.2. SOBRE LA REFORMA ESTRUCTURAL POR EL LADO DE LA OFERTA EN CHINA Y EL DESARROLLO DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN ALC

El ajuste de la estructura económica y la reforma estructural por el lado de la oferta que ha lanzado China en estos años implicarán una gran oportunidad para los países de ALC, sobre todo en cuanto a un salto en el desarrollo de la capacidad productiva y de las obras de infraestructura.

China cuenta con un sistema industrial relativamente completo. Más de 200 productos industriales chinos ocupan el primer lugar a nivel mundial por su rendimiento. La industria de la energía eléctrica de China, incluyendo las nuevas energías como la energía solar fotovoltaica y la eólica, tiene una fuerte competitividad internacional y una buena base de cooperación externa. En los últimos años, con

la profundización de la reforma estructural por el lado de la oferta, cada día hay más empresas estatales con capacidad productiva de calidad que quieren "salir al exterior" a competir activamente en el mercado internacional. En el caso de ALC, la falta de financiamiento y apoyos tecnológicos afectan y retrasan las obras de infraestructura; por ejemplo, muchas infraestructuras fueron construidas en las décadas de los sesenta y setenta, y en algunas regiones todavía no se garantiza la iluminación para uso civil. Por lo tanto, existe una necesidad urgente de contar con inversiones en el campo de la infraestructura. Según cifras de la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, el promedio de la inversión en infraestructura como porcentaje del PIB en ALC solo fue del 2,8% entre 2008 y 2015. La CAF ha sugerido a América Latina invertir al menos 5% en infraestructura al año para dar el salto en competitividad de la región (CAF, 2017). La gran necesidad de construcción de obras de infraestructura en ALC consistiría en una demanda masiva para las industrias competitivas de China, tales como la energía eléctrica, la industria de hierro y acero, y la producción de cemento y de vidrio. China se especializa en los sectores de tecnología, diseño, construcción y contrato de trabajo de servicios, y tiene mucha experiencia en la gestión del mantenimiento y la administración de proyectos. Además, el apoyo financiero que se ofrece al plan de "salir al exterior" viene aumentado gradualmente en los últimos años. Si se llegara a realizar el acoplamiento industrial entre China y ALC aprovechando las ventajas antes mencionadas, no solo se satisfaría la necesidad real de los países de ALC acorde con su voluntad de diversificar la estructura industrial, sino también se favorecería la transferencia industrial y la reforma del ajuste estructural por parte de China, e impulsaría a las empresas chinas a "salir al exterior" realizando operaciones internacionales. Por ejemplo, la Corporación Tres Gargantas de China participa activamente en el mercado internacional y se concentra en el sector de energías limpias de América Latina. A finales de 2015, con el valioso apoyo del Fondo Chino-Latinoamericano de Inversión para la Cooperación en Capacidad Productiva (CLAI FUND), la Corporación Tres Gargantas obtuvo los derechos de operación en dos centrales hidroeléctricas brasileñas ubicadas en Ilha Solteira y Jupiá con 13.800 millones de reales, convirtiéndose en la segunda empresa privada generadora y distribuidora de electricidad en Brasil. La Corporación Tres Gargantas de China ha hecho una contribución positiva al desarrollo de la industria de la energía eléctrica y las energías limpias de Brasil. Es considerado un caso típico y un gran éxito del plan de "salir al exterior" de las empresas chinas en el contexto del ajuste de la estructura económica.

2.3. LA NUEVA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO

La nueva estrategia del desarrollo impulsada por la innovación, lanzada por el Gobierno chino, podría mejorar la competitividad de los productos de ALC.

Según el último reporte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), fortalecer la productividad laboral y aumentar las inversiones en investigación y desarrollo (I+D) son dos de los principales retos a los que se enfrenta ALC. En el período de 1990 a 2014, el porcentaje de solicitudes de patentes presentadas por ALC se mantuvo de manera permanente en torno al 2%, lo que significa que hubo muy poco crecimiento. En contraste, las solicitudes de patentes de China aumentaron del 1% al 35% durante el mismo período (ECLAC, 2017). La CEPAL advirtió que ALC debe dinamizar la inversión como clave para retomar el crecimiento económico y apostar por la innovación como herramienta para elevar su productividad, por ejemplo, el desarrollo de nuevas industrias como la industria digital, lo que ayudaría a crear un ambiente distendido de armonía y colaboración y generar más empleos de manera directa o indirecta. Internet juega un papel cada día más primordial tanto en el consumo como en la producción. En consecuencia, la digitalización avanza a buen ritmo en ALC, que aspira a crear un Mercado Único Digital regional para mejorar las infraestructuras digitales. Mientras tanto, China ha lanzado su nueva estrategia de desarrollo impulsado por la innovación y se está expandiendo rápidamente el comercio electrónico (economía o negocios por Internet). Según datos del Buró Nacional de Estadísticas de China, en 2016 el índice de penetración para las conexiones a Internet fue del 53,2%, el volumen total de tráfico de acceso a Internet móvil fue de 9.360 millones de gigabytes y el volumen de ventas por Internet creció un 26,2%, lo que superó casi en 15,8 puntos porcentuales el de ventas de bienes de consumo. Si ambas regiones pueden compartir sus experiencias e innovaciones en el comercio electrónico, contribuirían a la producción y al consumo de ALC, y se promovería activamente su productividad laboral. La futura cooperación entre China y ALC posee inmensas potencialidades.

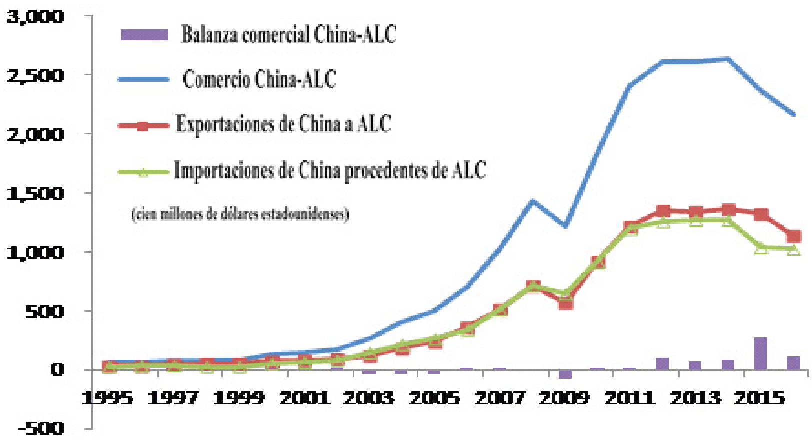
3. RUTAS ESTRATÉGICAS DEL ACOPLAMIENTO DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO ENTRE CHINA Y ALC

Las teorías tradicionales de la economía internacional consideran que el comercio internacional consiste en los movimientos de entrada y salida de mercancías y servicios que se efectúan entre dos o más naciones, y los movimientos de la mano de obra y de capital forman la inversión internacional. En comparación con el comercio internacional, la inversión internacional suele suscitar más problemas políticos, por ejemplo, la inversión extranjera directa (IED) conlleva problemas

como la transferencia de recursos y el control del derecho corporativo. Generalmente existen más restricciones y controles para la inversión extranjera (Krugman, 2002: 151-161). Por lo tanto, los movimientos transnacionales de mercancías y servicios, es decir, el comercio internacional, han sido la modalidad fundamental de cooperación económica y comercial entre las naciones durante largo tiempo.

Gráfico 6

Comercio China-ALC, exportaciones e importaciones y balanza comercial China-ALC



Fuente: Elaboración propia según datos de WIND del 15-04-2017.

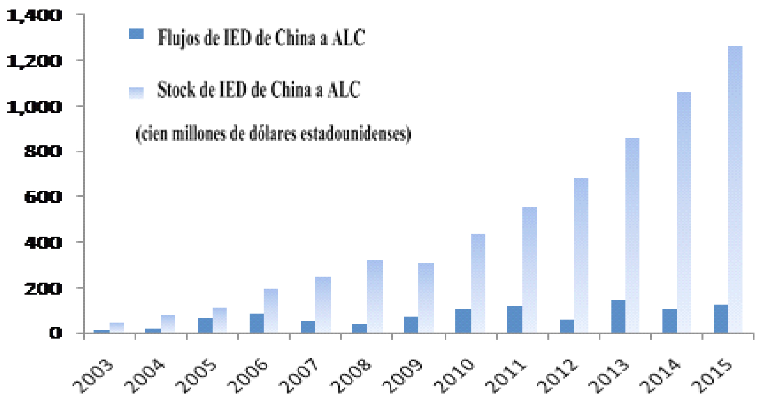
El comercio es el canal principal de cooperación entre China y ALC. En los últimos 20 años, el comercio entre las dos regiones logró un salto en su desarrollo. En el Gráfico 6 se observa que el comercio de China con ALC alcanzó los 263.500 millones de dólares en 2014, lo que supuso casi 42 veces más que los 6.100 millones de dólares de 1995. A pesar de la declinación del comercio China-ALC desde 2015 por la caída de los precios de las materias primas a escala mundial y la desaceleración económica de ambas regiones, China sigue siendo uno de los socios comerciales más importantes de ALC. Como se indica en el gráfico, mantiene un balance comercial relativamente equilibrado entre las importaciones y exportaciones. China registró un superávit comercial entre 10 y 20 mil millones de dólares con ALC en los últimos dos años. Sin embargo, hay estudios que señalan que las principales potencias latinoamericanas, como Brasil, tienen más restricciones comerciales, aunque se espera que el comercio entre China y América Latina tenga un mayor espacio de desarrollo (Chenyang, 2017: 77).

Al enfrentar la desaceleración económica y la falta de financiamiento y apoyos tecnológicos durante el proceso de reindustrialización, los países de ALC se dieron cuenta de manera gradual de la importancia de la IED para el desarrollo sostenible de la región, y empezaron a adoptar medidas para disminuir las restricciones a la IED, con el fin de atraer más inversiones extranjeras. Por ejemplo, tanto la reforma en la industria energética iniciada por México en 2014, como el Programa de Alianzas e Inversiones (PPI, por sus siglas en inglés) de concesiones de infraestructura lanzado por Brasil en 2016, muestran una actitud abierta hacia las inversiones extranjeras. Las empresas chinas tienen muchas ventajas en la tecnología y el equipamiento, cuentan con una amplia experiencia en la contratación internacional y gozan de una gran capacidad productiva. En circunstancias de ajuste de la estructura económica, las empresas chinas expresan una fuerte voluntad de "salir al exterior". Además, los bancos y los fondos de inversión de China pretenden apoyar la actividad de las empresas y promover la localización de activos en el mercado latinoamericano y caribeño.

Como se muestra en el Gráfico 7, en los últimos años la IED de China en ALC ha tenido un crecimiento significativo. En el período de 2003 a 2015, la IED de China en ALC subió a 126.100 millones de dólares, que es una cifra casi 11 veces superior a la registrada en 2003, de 10.380 millones de dólares. En 2015, los flujos de IED de China llegaron a su máximo histórico con 145.600 millones de dólares, lo que ubicó al país asiático como el segundo inversionista a nivel mundial, superando a Japón. En este contexto, el porcentaje de la inversión de China en ALC se mantuvo en 8,7%, 0,1 puntos porcentuales más que el año anterior. En cuanto al *stock* de IED, se observa una tendencia creciente en general, excepto en el año 2009 debido a la crisis financiera. En 2015, el *stock* de IED de China en ALC alcanzó un nuevo máximo histórico con 126.300 millones de dólares, casi 26 veces más que la cifra de 2003. China se convirtió en una de las principales fuentes de inversiones externas de ALC. Mientras tanto se vienen diversificando los modelos y las entidades de inversión de China en ALC, por ejemplo, la inversión se ha expandido de los sectores tradicionales, como energía, minerales e infraestructura, a los de las finanzas, la agricultura, la industria de la información, la industria de servicios, el comercio electrónico, el transporte aéreo, entre otros. La inversión directa de China podría favorecer el desarrollo de las industrias nuevas o emergentes en los países latinoamericanos y caribeños, impulsaría su avance en los sectores de infraestructura, digitalización y energías limpias, y ayudaría a la diversificación de la estructura industrial, el desarrollo de la innovación y la generación de empleo. El aumento de inversiones directas a ALC no solo corresponde a los intereses

fundamentales de China y ALC, sino que además financia el ajuste de la estructura industrial de China, un punto en el cual ambas regiones tienen un alto grado de complementariedad estratégica.

Gráfico 7
Flujos y *stock* de IED de China a ALC



Fuente: Elaboración propia según datos de WIND del 11-04-2017.

Consideramos que se hace cada vez más evidente la función del comercio y las inversiones como motores de "doble accionamiento" en la cooperación económica y comercial entre China y ALC. Si la economía china se mantiene en constante desarrollo, el ajuste estructural de China se realizará con éxito, la economía de ALC se recuperará de un crecimiento negativo a positivo, y los precios de las materias primas registrarán un incremento a nivel mundial.

El "acoplamiento" se refiere a que las dos partes llevan a cabo una conexión de intereses mediante esfuerzos comunes. El acoplamiento de las estrategias de desarrollo económico es una tarea a largo plazo, que no se realiza de la noche a la mañana, ni se cumple con una voluntad unilateral. Al igual que los conceptos de coordinar, construir y compartir juntos de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, el acoplamiento de las estrategias de desarrollo entre China y ALC, basado en objetivos, voluntades y valores comunes, tiene como propósito promover el desarrollo sostenible de la economía de las dos regiones y llevar a cabo una cooperación de beneficio mutuo y ganancia compartida. Para cumplirlo, se debe iniciar el acoplamiento sobre la base del pleno respeto a la voluntad y la necesidad de ambas partes de persistir en la orientación al mercado y de realizarlo según las reglas comerciales.

En el proceso de acoplamiento, el Gobierno tiene generalmente la responsabilidad de diseñar y planificar las estrategias, y de crear un ambiente favorable para los negocios.

En primer lugar, tanto China como los países de ALC han elegido tomar el camino de la transformación económica, lo que revela que la orientación al mercado es una opción voluntaria de ambas partes. Uno de los mayores logros de la reforma y apertura de China ha sido la transición de una economía planificada a una economía en la que el mercado juega un papel fundamental. Y en ALC, muchos países iniciaron reformas económicas a finales de la década de los ochenta, acelerando el proceso de mercantilización. En los últimos años, las mayores economías de la región, como México y Brasil, han lanzado reformas destinadas a la liberalización en los sectores de energía e infraestructura, respectivamente. Al mismo tiempo, han tomado medidas para establecer límites a los gastos del Gobierno y ajustar la tasa de interés en su política fiscal y su política monetaria, consiguiendo con éxito frenar y controlar la alta inflación de dos dígitos a largo plazo. La inflación hace prever un retorno gradual hacia el rango meta del Banco Central, lo que genera un buen clima para atraer cada vez más inversores extranjeros. Se destaca un mejoramiento de la capacidad de la economía para resistir choques externos. Según lo que anticipó la CEPAL en abril de 2017 tras actualizar sus proyecciones de crecimiento para los países de la región, la actividad económica de ALC se habría expandido un 1,1% en 2017, tras dos años consecutivos de caídas.

En segundo lugar, la orientación al mercado implica un camino sostenible para cumplir con el objetivo de beneficio mutuo y ganancia compartida. Como se muestra en el Gráfico 2, la renta per cápita de China era mucho menor que la de ALC, y solo se logró emparejarla recientemente. En China, todavía hay muchas zonas pobres que requieren inversión de capital. En este sentido, si acordamos demasiados créditos con términos más favorables que los créditos comerciales, los recursos financieros limitados de China no podrían ofrecer una financiación sostenible a largo plazo (Xiaochuan, 2017: 6-8). Mientras tanto, como se observa en el Gráfico 4, aunque la tasa de ahorro de China todavía es más alta que la tasa de inversión, la brecha se está reduciendo. Como la economía china ha logrado un equilibrio entre las demandas internas y externas, el superávit de la cuenta corriente mesurado por su proporción en el PIB ha bajado del 10% de 2007 a menos del 2%. En cuanto a la inversión y financiación de China a los países de ALC, no se recomienda que la inversión se financie con créditos concesionales. Son los rendimientos de negocio los que motivan la inversión. Al invertir en sectores como

obras de infraestructura, información y comunicación, energía y transporte, China debe enfocarse en proyectos con demandas potenciales que pueden mejorar la productividad, en lugar de los que amplifican simplemente las ofertas o son promovidos por el Gobierno sin factibilidad comercial.

Por último, la orientación al mercado ayudaría a los países de ALC a transformar las fuerzas externas en factores endógenos del crecimiento económico, aumentando su capacidad de desarrollo con soberanía. Solo siguiendo los principios del mercado se podrán reducir la dependencia psicológica del receptor de inversiones, evitar el riesgo moral y explotar plenamente sus potencialidades, con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible basado en más factores de crecimiento endógeno a largo plazo.

4. RIESGOS POTENCIALES DEL ACOPLAMIENTO DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO ENTRE CHINA Y ALC, Y ALGUNAS SUGERENCIAS

El acoplamiento de las estrategias de desarrollo entre China y ALC es una tarea a largo plazo que enfrenta oportunidades y desafíos. Los principales riesgos potenciales abarcan los siguientes aspectos.

En primer lugar, para los países de ALC la recuperación económica sigue siendo frágil. Por ejemplo, Brasil, la mayor economía de la región, registró en 2016 una marcada caída de -3,5%, después de haber presentado en 2015 un retroceso de -3,8%. Según la previsión del Banco Central de Brasil, el crecimiento para 2017 habría sido entre 0,5% y 1%. Es urgente que los países de ALC adopten medidas eficaces e innoven el sistema económico para mejorar la fragilidad económica y reducir su excesiva dependencia externa, dando así los pasos hacia un camino de desarrollo económico independiente.

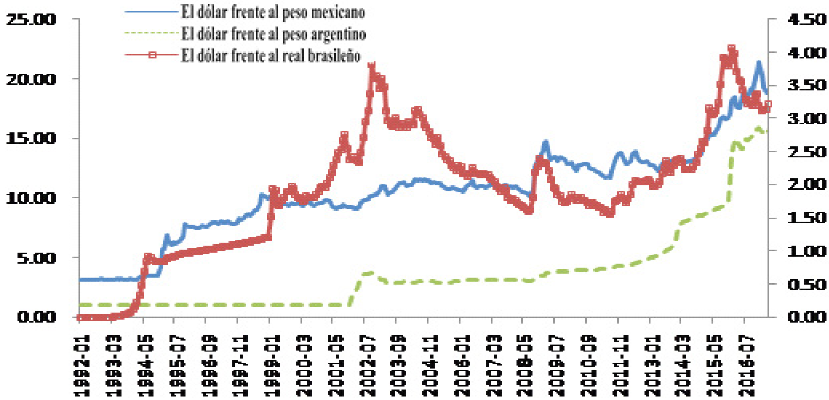
En segundo lugar, se acentúa la urgente necesidad de mejorar el ambiente de negocios en ALC. En el último reporte "Doing Business", el Banco Mundial indica que el promedio de la posición de los países de ALC fue 107. México mantiene la mejor posición de América Latina con el lugar 47, superando a Colombia (53) y Perú (54). Argentina y Brasil están en las posiciones 116 y 123, respectivamente. Brasil tiene un sistema tributario muy complejo, caracterizado por la existencia de impuestos propios a cada uno de los tres niveles de gobierno (federación, estados y municipios), lo que conlleva al aumento de los costos comerciales y a obstáculos para el comercio y la inversión.

En tercer lugar, los países de ALC cuentan con una mayor cercanía tanto geográfica como cultural con EE.UU. y proximidad a los países europeos por la lengua y la afinidad cultural. Por lo tanto, las empresas multinacionales de EE.UU. y de los países europeos

entraron en el mercado latinoamericano desde mucho antes, ocupando una posición de monopolio (algunas desde hace más de cien años). Por consiguiente, las empresas chinas enfrentan muchas dificultades al entrar en el mercado latinoamericano. Por ejemplo, las empresas multinacionales como ADM, Bunge, Cargill y Louis Dreyfus, que dominan el sector de alimentos de ALC, son estadounidenses o europeas y mantienen relaciones muy estrechas con los clientes y proveedores locales. Esas empresas vienen consolidando sus posiciones de monopolio a través de la integración y la globalización; por ende, supone una gran dificultad para las empresas de otras naciones.

Por último, cabe destacar el riesgo cambiario y la falta de medidas para eliminar o reducir los riesgos. A lo largo de su historia, cada vez que ocurre una crisis se produce la volatilidad en el tipo de cambio. En ALC, la tendencia del tipo de cambio está relacionada estrechamente con el precio de las materias primas. Según la evolución del tipo de cambio del dólar estadounidense frente a las monedas de México, Brasil y Argentina que se muestra en el Gráfico 8, a partir del año 2014, tanto el peso mexicano como el peso argentino y el real brasileño sufrieron una depreciación frente al dólar, lo que se debe fuertemente a la caída del precio de las materias primas. En 2016, el peso mexicano cerró por arriba de la barrera de los 20 pesos por dólar, en su mayor depreciación histórica, afectado por el inesperado resultado de las elecciones en EE.UU., por lo cual fue considerado el peor desempeño mundial junto con Turquía. Teniendo en cuenta la alta volatilidad del tipo de cambio de los países de ALC, los costos de transacción excesivos impiden la transacción activa de los productos de cobertura de tipo de cambio a mediano y largo plazo de estos países en el mercado internacional de divisas. Todo eso implica riesgos de cambio para los inversores extranjeros, especialmente para los de mediano y largo plazo.

Gráfico 8
Tipo de cambio: el dólar frente a las monedas de México, Argentina y Brasil



Fuente: Elaboración propia según datos de WIND del 11-05-2017.

Para concluir, queremos presentar algunas sugerencias respecto al acoplamiento de las estrategias de desarrollo económico entre China y ALC.

4.1. OPTIMIZACIÓN DEL ENTORNO COMERCIAL

Promover aún más la facilitación del comercio y la inversión entre China y ALC, y mejorar constantemente el ambiente de negocios.

En los últimos años, China ha firmado tratados de libre comercio con Chile, Perú y Costa Rica, pero es importante que los suscriba con más países de ALC, con el fin de implementar la facilitación del despacho aduanero y reducir los costos comerciales a una escala más amplia. En el sector de la inversión, China debe estimular y ayudar a los países latinoamericanos a mejorar el ambiente de negocios, por ejemplo, a perfeccionar la reforma del sistema tributario, a acortar el tiempo requerido para los trámites de establecimiento de empresas, así como para las visas y licencias de construcción, y a ofrecer servicios de facilitación y apoyo a las empresas chinas en cuanto a la consecución de condiciones básicas para sus operaciones, tales como el permiso para el servicio eléctrico y la elegibilidad crediticia.

4.2. APOYAR A LAS EMPRESAS CHINAS A “SALIR AL EXTERIOR” A TRAVÉS DE MÚLTIPLES CANALES DE FINANCIAMIENTO

Actualmente, afectados por las restricciones de los requerimientos legislativos y regulatorios financieros de los países de ALC, la mayoría

de los bancos chinos son sucursales de pequeña escala, que difícilmente satisfacen la necesidad de fondos de las empresas que tienen la voluntad de “salir al exterior”. En este caso, pueden coordinar con los bancos chinos para que produzcan el efecto de escala en conjunto. Además, se debe poner en juego la importante función de las instituciones financieras no bancarias, como los fondos de inversión de mediano y largo plazo. Se debe promover el acoplamiento de las industrias aventajadas de China con las necesidades de los países de ALC, e impulsar la cooperación entre China y ALC en la capacidad productiva y la producción de los equipamientos mediante diferentes formas de inversión, como acciones, deuda y fondos. En cuanto a la inversión, esta puede ser enfocada en la construcción de tres viaductos: logística, electricidad e informática, y apoyar prioritariamente a sectores como los de energías limpias, desarrollo de recursos, obras de infraestructura, fabricación de alta gama, tecnología informática, agricultura, cooperación financiera, etcétera.

4.3. DESEMPEÑO DE LAS EMPRESAS CHINAS

Las empresas chinas deben aprender cómo establecer una cooperación estrecha con las instituciones locales y los inversores financieros nacionales al invertir en los países de ALC.

En una etapa inicial, se recomienda la empresa mixta o con la participación en conjunto de las instituciones destinadas específicamente a la inversión en ALC, como el Fondo Chino-Latinoamericano de Inversión para la Cooperación en Capacidad Productiva (CLAI FUND), a fin de paliar los riesgos. Además, es necesario conocer profundamente y respetar plenamente las leyes, reglas y costumbres locales, y cumplir estrictamente las leyes, tanto para las empresas de propiedad exclusivamente extranjera como para las empresas mixtas. Deben adaptarse gradualmente a las modalidades de gestión locales, acelerando el proceso de integración a la sociedad local. Cabe subrayar la importancia del seguimiento y la evaluación de las actividades; por ejemplo, si las inversiones han producido efectos positivos sobre la economía local, si han mejorado la calidad de los productos y servicios locales, si han generado más empleos, si han facilitado la creación de un ambiente agradable y amistoso, y si han contribuido a mejorar la cadena industrial. Se deben respetar plenamente los intereses vitales de los países de ALC para alcanzar el desarrollo de beneficio mutuo y ganancia compartida a largo plazo.

4.4. REDUCIR LOS RIESGOS A TRAVÉS DE MÚLTIPLES CANALES

Teniendo en cuenta que en muchos casos la inflación de los países de ALC es causada por la devaluación del tipo de cambio, el vincular las

ganancias generadas por el precio de la moneda local con el índice de inflación local consiste en un método viable para reducir los riesgos en las inversiones a largo plazo. Además, también se puede aumentar la proporción de la moneda local en la combinación de divisas de la parte del deudor, haciendo coincidir con los activos denominados en moneda local, para así compartir parte del riesgo producido por la devaluación del tipo de cambio. Sin duda, es básico seguir los métodos tradicionales para evitar el riesgo en el mercado de divisas. Actualmente, entre las 23 monedas que se pueden cotizar directamente en el mercado de divisas interbancario de China, el peso mexicano es la única moneda proveniente de los países de ALC. Se espera urgentemente la inclusión de las monedas de aquellos países con los que China tiene una inversión a mayor escala, como el real brasileño. Con la profundización del proceso de internacionalización del RMB (la moneda china), también se podría procurar invertir más en esta moneda como una alternativa.

4.5. APRENDIZAJE RECÍPROCO Y GESTIÓN DE MERCADOS

Se debe persistir en el concepto de aprendizaje recíproco y aprender de las experiencias y tecnologías avanzadas de los países de ALC, y sus prácticas de operación y gestión de mercados.

A diferencia de los países de Asia y África, los países de ALC lograron su independencia más temprano y cuentan con una experiencia de muchos años en cuanto al aprendizaje de los países desarrollados, especialmente en materia de gestión de mercados. Por ejemplo, en los países de ALC existen muchas agencias intermediarias. El Gobierno suele recurrir a la subcontratación y la tercerización (*outsourcing*) para la realización de determinadas actividades y servicios, lo que no solo favorece la reducción del tamaño y los gastos del Gobierno, sino que también fomenta y estimula el desarrollo del sector de servicios. Según estadísticas parciales, en los países de ALC, el sector de servicios tiene una participación aproximada de un 60% del PIB. Además, incluso se puede aprender de las experiencias de los países de ALC en el campo de las obras de infraestructura, sector considerado relativamente menos desarrollado. Por ejemplo, en las décadas de los sesenta y setenta, en ALC se lanzaron muchos grandes proyectos de infraestructura, como la autopista Panamericana (del norte de México al sur de Chile). Cabe mencionar que Brasil es conocido como líder mundial en la fabricación de aviones regionales y automóviles. Las empresas chinas, con ventajas en cuanto a capital y tecnología, deben aprender tanto de las tecnologías avanzadas y experiencias en poder blando (*soft power*) como de las experiencias en operación y gestión del mercado de los países de ALC, siguiendo los principios de apertura

e igualdad. Se debe persistir en los conceptos de coordinar, construir y compartir, promover el desarrollo sostenible de la economía de las dos partes y llevar a cabo una cooperación de beneficio mutuo y ganancia compartida.

BIBLIOGRAFÍA

Baiyi, W. (ed.) 2015 *Yellow Book of Latin America and the Caribbean: Annual Report on Latin America and the Caribbean (2014-2015)* (Beijing: Social Sciences Academic Press) [吴白乙主编：《拉美黄皮书：拉丁美洲和加勒比发展报告（2014－2015）》，　北京：社会科学文献出版社，2015年，第2-3页。].

CAF 2017 *Latin America Must Invest at Least 5 Percent per Year in Infrastructure to Make the Leap toward Competitiveness,* 11 de mayo. En <http://www.caf.com/en/currently/news/2017/05> Acceso 06 de junio de 2017.

Chenyang, Z. 2017 "Análisis de las restricciones del comercio de los países latinoamericanos y las restricciones del comercio bilateral sino-latinoamericano" en *Revista de Estudios Latinoamericanos,* N° 1: 77. [赵晨阳：《拉美国家贸易限制分析及中拉双边贸易限制》，载《拉丁美洲研究》，2017年第1期，第77页。].

ECLAC 2017 "Foreign Direct Investment can Contribute Achieving 2030 Agenda", 4 de abril. <http://www.cepal.org/en/pressreleases> Acceso 06 de junio de 2017.

Krugman, P. 2002 *International Economics: Theory and Policy,* traducido por Hai Wen, etc. (Beijing: China Renmin University Press) Trad. H. Wen et al. [保罗·克鲁格曼等著，海闻等译：《国际经济学》（第五版），北京：中国人民大学出版社，2002年，第151-161页。].

Xiaochuan, Z. 2017 "Desarrollar juntos el sistema de cooperación, inversión y financiamiento de OBOR" en *China Finance,* N° 9: 6-8. [周小川：《共商共建"一带一路"投融资合作体系》，载《中国金融》，2017年第9期，第6-8页。].

WIND en <http://www.wind.com.cn> Acceso 2017.

Cui Shoujun* y Zhang Zheng**

CHINA Y LA INFRAESTRUCTURA EN AMÉRICA LATINA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, China viene planeando llevar a cabo proyectos de infraestructura a gran escala en América Latina y el Caribe (ALC), algunos de los cuales ya han tenido un impacto político, económico y social importante. La participación de China en la construcción de infraestructura en ALC constituye una parte importante de la diplomacia económica general de China. No solo favorece la estrategia de internacionalización del país, sino también favorece la interconexión e intercomunicación y la cooperación en capacidad productiva entre China y ALC, así como el fortalecimiento de la confianza estratégica mutua entre ambas partes. Es de gran importancia para mejorar de manera integral la asociación estratégica de cooperación entre China y ALC. En el marco de la cooperación integral entre China y ALC, la construcción de infraestructura está convirtiéndose cada vez más en una nueva área y un nuevo punto de crecimiento para que China impulse la cooperación económica con ALC. Las empresas chinas

* Cui Shoujun es profesor titular del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Renmin de China (RUC, por sus siglas en inglés) y director del Centro de Estudios de América Latina de la RUC.
** Zhang Zheng es posgraduado del Departamento de Estudios Internacionales de la RUC.
Este texto ha sido financiado por el Programa Mingde Young Scholar de la RUC.

enfrentan, al mismo tiempo, nuevas oportunidades y nuevos desafíos. Por lo tanto, bajo el telón de fondo de la fuerte inversión de China en la infraestructura latinoamericana, la investigación sobre este tema tiene un importante aporte teórico y una significación práctica, y merece un estudio continuo.

1. ALC SE HA CONVERTIDO EN UN DESTINO PRIORITARIO PARA LA DIPLOMACIA ECONÓMICA DE CHINA

Después del final de la Guerra Fría, con la profundización de la participación de China en la globalización económica, la diplomacia económica ha disfrutado de un creciente papel en la diplomacia general del país. Desde comienzos del siglo XXI, el nivel de internacionalización operativa de las empresas chinas ha ido aumentando día a día, con la aceleración de la aplicación de la estrategia de "salir al exterior" (*go global*). La profundidad, la amplitud y el nivel de la cooperación económica y comercial entre China y ALC siguen elevándose. ALC se ha convertido en una región importante para la diplomacia económica china. El ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 provocó el rápido crecimiento del comercio entre China y ALC, y abrió una nueva era en el desarrollo de las relaciones económicas y comerciales entre ambas partes. Las relaciones entre China y ALC han experimentado un salto desde los intercambios a pequeña escala y de bajo nivel a los a gran escala y de alto nivel. En la actualidad, China ya es el segundo socio comercial y la tercera fuente de inversión para ALC (Shoujun, 2015). Gracias al vasto espacio geográfico, las abundantes dotaciones de recursos naturales y la apertura cultural, ALC brinda un importante apoyo estratégico al crecimiento sostenible de la economía china y continúa destacando su importancia en la diplomacia económica de China. En septiembre y octubre de 2013, el presidente Xi Jinping propuso una gran iniciativa para construir conjuntamente la "Franja Económica de la Ruta de la Seda" y la "Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI". El concepto estratégico de "la Franja y la Ruta" es la guía importante para una mayor globalización de la economía china y proporciona nuevas oportunidades de desarrollo para la operación internacional de las empresas chinas. Aunque los países latinoamericanos todavía no están incluidos en el plan estratégico de "la Franja y la Ruta", el espíritu y la idea de fortalecer la interconexión y la integración económica se aplican igualmente en la región latinoamericana. Se puede decir que ALC se sitúa en la extensión natural de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (Wenze, 2016b: 48). China es el país en desarrollo más grande del mundo, mientras que ALC es la región donde se concentran los países en

desarrollo. La cooperación económica entre China y ALC ofrece una nueva oportunidad para promover el crecimiento sostenible y la diversificación económica de ALC.

La diplomacia económica es una parte integral de la diplomacia general de un país y una actividad que gestiona las relaciones económicas entre las naciones (Romih y Logožar, 2014: 100). La investigación científica sobre la diplomacia económica empezó hace mucho tiempo. El estudio moderno de la diplomacia económica se remonta a principios de la década de los cincuenta y fue promovido primero por el Gobierno japonés. El académico japonés Susumu Yamamoto sostiene que la diplomacia económica fue una política especial del Gobierno japonés, que tuvo como objetivo la exploración de nuevos mercados mediante la promoción de la cooperación económica con países de regiones atrasadas, la expatriación de expertos técnicos y la conclusión de tratados de comercio y navegación (Yongsheng, 2006: 28). En aquel entonces, Japón, país que vivía una situación anormal después de la Segunda Guerra Mundial, no tenía más tema que la economía en su diplomacia. Por lo tanto, la academia japonesa manifestó las limitaciones obvias en su estudio de la diplomacia económica.

Con los intercambios económicos internacionales cada vez más estrechos, los académicos europeos y estadounidenses en la década de los ochenta también comenzaron a intensificar el estudio de la diplomacia económica. Diane Kunz, profesora de la Universidad de Yale, cree que la diplomacia económica fue un medio por el cual Estados Unidos mantuvo la seguridad nacional y los intereses políticos en la era de la Guerra Fría. La implementación del Plan Marshall en Europa y las sanciones económicas impuestas al régimen de Sadam Huseín fueron medidas concretas de la diplomacia económica de Estados Unidos (Kunz, 1997: 5). Sin embargo, Occidente en esa época consideraba la diplomacia económica solo como un medio para materializar los intereses estratégicos y las aspiraciones políticas de los grandes poderes. Por lo tanto, la comprensión occidental de la diplomacia económica era parcial, de tal manera que acentuaba excesivamente el efecto disuasivo negativo de las "armas económicas" y descuidaba su papel positivo en la promoción de la cooperación.

Con la profundización de la integración de China en el sistema internacional, el académico chino Xie Yixian mencionó por primera vez el concepto de diplomacia económica en su libro *Sabiduría y estrategia diplomática*. En su opinión, la diplomacia económica es el proceso por el cual los diplomáticos sirven a la economía de su propio país a través de la diplomacia. Los asuntos económicos ocupan una posición cada vez más importante en las relaciones exteriores (Yixian, 1993: 173). Los académicos chinos han dejado el estereotipo de las "armas

económicas" y han enfatizado que la diplomacia económica debería servir más al desarrollo económico general, en vez de ser las herramientas y los medios para alcanzar objetivos políticos. El análisis de la diplomacia económica de Zhou Yongsheng es aún más sistemático. Él cree que la diplomacia económica contiene dos elementos sustantivos. Primero, la diplomacia económica es formulada y llevada a cabo por los Estados (o las organizaciones internacionales) o sus agencias y personal de representación, con el fin de promover los intereses o propósitos económicos de sus propios países (o de las organizaciones). Segundo, la diplomacia económica se interpreta como las políticas exteriores y las acciones formuladas y llevadas a cabo por los Estados (o las organizaciones internacionales) o sus agencias y personal de representación, que tienen como objetivo lograr y mantener los objetivos estratégicos o buscar los beneficios no económicos de sus propios países (o las organizaciones) mediante sus propios poderes económicos (Yongsheng, 2004: 22). Eso coincide con la definición de diplomacia económica dada por los académicos británicos Geoff Berridge y Alan James en *A Dictionary of Diplomacy*. En su opinión, por un lado, la diplomacia económica es la diplomacia que trata cuestiones de la política económica, incluido el envío de delegaciones para asistir a las reuniones organizadas por la OMC y otros organismos internacionales; por otro lado, la diplomacia económica es el trabajo diplomático utilizando recursos económicos, como la ayuda o sanción económica, con el objetivo de alcanzar algún objetivo de la política exterior. Por lo tanto, la diplomacia económica también se denomina el "arte de gobernar lo económico" (*Economic Statecraft*) (Berridge y James, 2001: 81). En los últimos años, con la profundización continua de la participación de China en la globalización, el estudio de la diplomacia económica gradualmente se ha expandido del campo tradicional de la ciencia política internacional al campo de la economía política internacional. Desde la perspectiva de la economía política internacional, Li Wei define la diplomacia económica como la actividad de intercambio oficial acerca de asuntos económicos por el gobierno de un país y sus departamentos funcionales específicos con otros gobiernos, organizaciones internacionales o corporaciones multinacionales. Él cree que la diplomacia económica es una injerencia del Gobierno en las relaciones económicas internacionales, a través de actos diplomáticos, y es esencialmente un tipo de actividad política (Wei y Yi, 2014: 3).

Según las definiciones anteriores, en este texto definimos que la diplomacia económica es la práctica diplomática con respecto a los asuntos económicos bilaterales o multilaterales iniciada por un Estado soberano, representado por su jefe de Estado, jefe de Gobierno, y agencias o representantes oficiales en todos los niveles. Su punto de partida y

final es proteger sus propios intereses económicos, políticos y estratégicos. En términos de sus componentes, la diplomacia económica es una combinación integral de la economía y la diplomacia. Los dos elementos se sirven uno a otro como medio y objetivo. Esa es la característica fundamental de la diplomacia económica (Jun, 2016: 26).

En concreto, la diplomacia económica es de naturaleza dual. Por un lado, es para lograr objetivos de la política exterior a través de los recursos económicos; por otro lado, es para obtener beneficios económicos a través de las actividades diplomáticas. Según su carácter, la diplomacia económica por lo general se puede dividir en tres tipos: ayuda externa, cooperación internacional y sanción económica (Rui, 2015: 19). Entre ellos, la diplomacia económica de tipo cooperativo internacional es la corriente principal de nuestra era y tiene las dos funciones principales siguientes. La primera función es allanar el camino para mejorar las relaciones diplomáticas bilaterales o multilaterales. Una vez que los intercambios económicos bilaterales o multilaterales se desarrollen hasta un cierto punto, la interdependencia económica entre Estados se profundizará de tal manera que se producirán mejores relaciones diplomáticas entre ellos. La segunda función es sentar las bases para mejorar la cooperación estratégica bilateral y multilateral. Una vez que la cooperación económica transnacional entre Estados se desarrolle en cierta medida, la confianza estratégica mutua entre ellos aumentará y la interacción estratégica bilateral o multilateral se hará cada vez más estrecha. Desde la perspectiva de la cooperación económica internacional, la implementación y la aplicación de la diplomacia económica pueden aportar más beneficios prácticos tanto a nuestro propio país como a los países socios, logrando beneficios mutuos.

El notable resultado que China ha logrado al impulsar la diplomacia económica en ALC se debe al desarrollo en tres dimensiones: el comercio, la inversión y las finanzas. Según las estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el comercio bilateral entre China y ALC llegó a 260 mil millones de dólares[1] en 2014, 20 veces más alto que el de 2000, y China se ha convertido en el mayor socio comercial de algunos países latinoamericanos, como Brasil y Chile. En cuanto a la inversión, el *stock* de inversiones directas de las empresas chinas en ALC superó por primera vez los 100 mil millones de dólares en 2014, lo que ha contribuido significativamente al desarrollo económico de los países latinoamericanos (ECLAC, 2015: 59). Según el plan de China, la escala de comercio entre China y ALC alcanzará los 500 mil millones de dólares en el año 2025, y su

1 En este texto, el dólar se refiere al dólar estadounidense.

stock de inversiones directas en ALC alcanzará los 250 mil millones de dólares (Jinping, 2015). En los últimos años, con la emergencia de un largo ciclo de "recuperación débil" de la economía mundial, el crecimiento del comercio entre China y ALC se ha desacelerado. El volumen comercial entre China y ALC en 2015 disminuyó aproximadamente un 10% en comparación con el de 2014[2]. La primera razón fue la desaceleración del crecimiento como resultado de la entrada de la economía china en la "nueva normalidad" del ajuste estructural. La segunda razón fue la ralentización de las exportaciones de los países latinoamericanos a causa de la caída de la demanda y los precios de las materias primas (*commodities*). Sin embargo, es animador constatar la continuación de la inversión china. En 2015, los flujos de inversión extranjera directa no financiera de China en ALC alcanzaron los 21.500 millones de dólares, un 67% más que en 2014[3]. Más aún, en 2016 alcanzaron los 29.800 millones de dólares, un 39% más que el año anterior (Xiaowei, 2017). ALC ocupa una posición cada vez más importante en la distribución de las inversiones chinas en el extranjero. Bajo el esquema "1+3+6", la cooperación financiera se ha convertido en el tercer polo que impulsa el comercio y la inversión entre China y ALC. En la actualidad, China ha otorgado más de 85 mil millones de dólares en materia de finanzas en ALC, incluyendo créditos concesionales a los países latinoamericanos y caribeños (10 mil millones de dólares), el Programa de Préstamos Especiales para Proyectos de Infraestructura China-ALC (20 mil millones de dólares), el Fondo de Cooperación China-América Latina (5 mil millones de dólares), el Fondo de Inversión para la Cooperación en Capacidad Productiva China-América Latina (30 mil millones de dólares) y el Fondo para la Ampliación de la Cooperación en Capacidad Productiva entre China y Brasil (20 mil millones de dólares) (Qingting, 2016b).

Dentro de las principales áreas de cooperación económica entre China y ALC, la infraestructura se ha convertido en un nuevo motor de crecimiento. El establecimiento de una serie de fondos especiales seguramente acelerará la cooperación en infraestructura entre China y ALC. Según las estadísticas, en 2015 las empresas chinas contrataron proyectos cuyos valores estimados alcanzaron los 18.200 millones de dólares en ALC, y lograron una facturación de 16.400 millones de dólares, un 10,3% y un 24,4% más que en 2014, respectivamente[4]. En los últimos años, las empresas chinas han explorado activamente

2 Buró Nacional de Estadísticas de China (2016: 434).

3 Ministerio de Comercio de China (2016: 13).

4 Oficina de Prensa del Ministerio de Comercio (2016).

nuevos mercados extranjeros en ALC, han ampliado continuamente su escala operativa y han firmado intensamente algunos proyectos clave de infraestructura. Por ejemplo, el Grupo Gezhouba ganó la licitación de un proyecto hidroeléctrico argentino en agosto de 2013. La Corporación Estatal de la Red Eléctrica de China obtuvo, en julio de 2015, el derecho exclusivo de operar la segunda fase de la línea de transmisión de alto voltaje de la central hidroeléctrica de Belo Monte, que es el segundo mayor proyecto hidroeléctrico en Brasil. En noviembre de 2015, la Corporación Nacional Nuclear de China exportó a Argentina su tercera generación de tecnología de energía nuclear "Hualong-1". En abril de 2016, Jinko Solar ganó la licitación de tres proyectos de energía solar fotovoltaica en México. Los nuevos proyectos permiten a China seguir contribuyendo a la construcción de infraestructura en ALC (*People.cn*, 2013, 2015a, 2015b; Xiaobo, 2016). En julio de 2014, durante su visita a ALC, el presidente Xi Jinping hizo una declaración conjunta con los presidentes de Brasil y Perú sobre el "Tren Bioceánico" que conectaría el océano Atlántico y el Pacífico. Los tres países establecieron un grupo de trabajo conjunto y firmaron un memorando de entendimiento.

Mientras que el comercio, la inversión y la cooperación financiera entre China y ALC siguen creciendo, la infraestructura y la cooperación en capacidad productiva se han convertido en el nuevo motor que impulsa el desarrollo pragmático de las relaciones entre China y ALC. La etapa histórica, las condiciones nacionales básicas y los objetivos estratégicos del desarrollo actual de China determinan que la diplomacia económica china tenga como objetivo principal favorecer el desarrollo económico y social interno de China y profundizar la reforma general (Yi, 2014: 29). En esta etapa, China desarrolla su diplomacia económica en ALC con propias aspiraciones especiales en los siguientes cinco aspectos.

En primer lugar, la diplomacia económica de China se destina a la transferencia externa de las capacidades productivas superiores y la mejora de la estructura industrial nacional. En el contexto del ajuste de la estructura económica mundial y la transformación de la estructura económica interna, la promoción de la exportación de las industrias domésticas con exceso de capacidad productiva (como la infraestructura y la manufactura) mediante la inversión en ALC no solamente es una forma importante de implementar la estrategia de "salir al exterior" de las empresas chinas, sino que también favorece la cooperación internacional en capacidad productiva.

En segundo lugar, la diplomacia económica de China se dedica a la mejora de la capacidad de gestión transnacional de las empresas chinas. Las empresas chinas buscan activamente oportunidades de

inversión para reducir su dependencia del mercado interno. ALC, como mercado emergente, proporciona una salida para la transferencia externa del superávit de capitales de China (Ferchen, 2016), mejorando la competitividad internacional de las empresas chinas, su nivel de internacionalización y sus capacidades de gestión transnacional.

En tercer lugar, la diplomacia económica de China se dirige a la diversificación de la adquisición de energías y recursos. Al ser una región amplia con abundantes recursos y energías, la inversión directa en ALC puede impulsar la explotación de recursos naturales y el desarrollo de la industria energética en los países latinoamericanos, a fin de lograr una "compartición incremental de recursos", lo cual no solamente estimulará el crecimiento económico en los países latinoamericanos, sino también solucionará el "cuello de botella" de recursos que limita el desarrollo económico de China.

En cuarto lugar, la diplomacia económica de China apunta a acelerar la internacionalización del RMB (yuan). En la actualidad, la utilización creciente del RMB como la moneda de transacción en la inversión y el comercio con ALC favorece su internacionalización, eleva la autonomía de la política monetaria de China y evita el efecto adverso de las fluctuaciones cambiarias en Europa y Estados Unidos.

En quinto lugar, la diplomacia económica de China pretende aumentar la influencia internacional del país y su poder blando. Joseph Nye Jr. (2006) argumenta que "una economía exitosa es una importante fuente de atracción". La proyección exterior del poder económico de China generará inevitablemente una fuerte influencia internacional y un poder blando. Con la diplomacia económica como medio, la creciente fuerza económica de China se está transformando rápidamente en su influencia externa.

2. BRECHA DE INFRAESTRUCTURA EN ALC

En general, se cree que la infraestructura, en el sentido estricto, se refiere a las instalaciones físicas de ingeniería que brindan servicios públicos para la producción y el sustento de la comunidad. Así que es una base material importante para la supervivencia y el desarrollo sostenible de un país y una sociedad (O'Sullivan y Sheffrin, 2003: 474). Jeffrey Fulmer, académico de la Universidad de Duke, estableció una definición simple de infraestructura: "Asegurada y apoyada por los componentes físicos de los sistemas interconectados para mejorar la calidad de los bienes y servicios en las condiciones sociales" (Fulmer, 2009: 30). La teoría convencional de la economía sostiene que el Gobierno tiene una responsabilidad ineludible en el suministro de infraestructura. Adam Smith señaló por primera vez explícitamente en

La riqueza de las naciones que la tercera función del Estado es "construir y mantener ciertos servicios públicos e instalaciones públicas (es decir, infraestructura)" y que "su construcción y mantenimiento no se limita a los intereses de poca gente" (Smith, 2016: 456). Por un lado, la infraestructura puede promover efectivamente el desarrollo económico y social. Una infraestructura sólida es un "multiplicador" del crecimiento económico. Por otro lado, la relación entre la infraestructura y el desarrollo económico no es simplemente lineal. Cuando la construcción de infraestructura carece o se retrasa, se convierte en un "cuello de botella" que restringe el crecimiento económico (Karpowicz, Matheson y Vtyurina, 2016: 1).

La infraestructura, en el sentido más amplio, es la suma de activos físicos, activos humanos e instituciones. Entre ellos, los activos materiales, los equipos y las instalaciones, tales como el transporte y las telecomunicaciones, se integran directamente en el proceso de producción, así que favorecen el aumento de la productividad social y aceleran el crecimiento económico. Las normas y reglas, tales como la defensa nacional y la protección ambiental, que se establecen en el desarrollo a largo plazo de la sociedad, proporcionan la protección a todos los activos físicos y la vida social. Otras infraestructuras, tales como la ciencia, la educación, la cultura y la sanidad, promueven el aumento de la cantidad y calidad de la mano de obra en la economía de mercado, favoreciendo la formación de capital humano, capital social y capital cultural, lo que sienta las bases para ajustar y optimizar la estructura económica, mejorar el entorno de inversión y promover el desarrollo económico (Weber y Wilhelm 2016: 12-13). El Fondo Monetario Internacional dice que la infraestructura tiene el mayor "efecto multiplicador": cada dólar gastado en infraestructura puede generar alrededor de 1,6 dólares en el crecimiento económico (Shen, Yang y Zanna, 2015: 23). Por lo tanto, la inversión en infraestructura desempeña un papel clave en el desarrollo económico y social de un país (o una región). Sin embargo, para la mayoría de los países en desarrollo y las economías emergentes, la "brecha de infraestructura" hace que la infraestructura sea un obstáculo, en vez de un motor, para su desarrollo económico. Existe una gran demanda de inversión para la infraestructura en ALC, pero la carencia de inversión y la falta de mantenimiento causan un serio desequilibrio entre la demanda y la oferta de infraestructura. El desequilibrio entre la demanda de inversión en infraestructura y la capacidad limitada para satisfacerla se está ampliando, dando lugar a la "brecha de infraestructura".

Para evaluar el estado de la infraestructura en ALC, en este texto se utiliza el indicador de la calidad de infraestructura del Informe

Global de Competitividad, publicado anualmente por el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés)[5]. Este indicador, que mide la calidad de infraestructura, incluidos puertos, carreteras, ferrocarriles, aviación y electricidad, es uno de los pilares del Índice de Competitividad Global (GCI, por sus siglas en inglés). Según los resultados publicados en 2016, las principales economías de ALC están retrasadas enormemente respecto de China en la competitividad de infraestructura (tabla 1). En 2016, China obtuvo 4,95 en el Índice de Competitividad Global, 0,06 puntos más que en 2015, y ha mantenido el puesto 28 por tres años consecutivos. El índice promedio de los países de ALC sitúa a la región en la posición 82 dentro de 138 países y regiones, 54 plazas más bajo que China y solo por delante del África subsahariana en el mundo (WEF, 2016: 32-33).

Tabla 1
La competitividad en infraestructura de China y algunos países latinoamericanos

País	GCI	Rango
China	4,95	28
Chile	4,64	33
México	4,41	51
Colombia	4,31	61
Perú	4,23	67
Brasil	4,06	81
Argentina	3,81	104
Venezuela	3,27	130

Nota: El índice máximo es 7; más alto el índice, mejor la competitividad.

Fuente: WEF (2016).

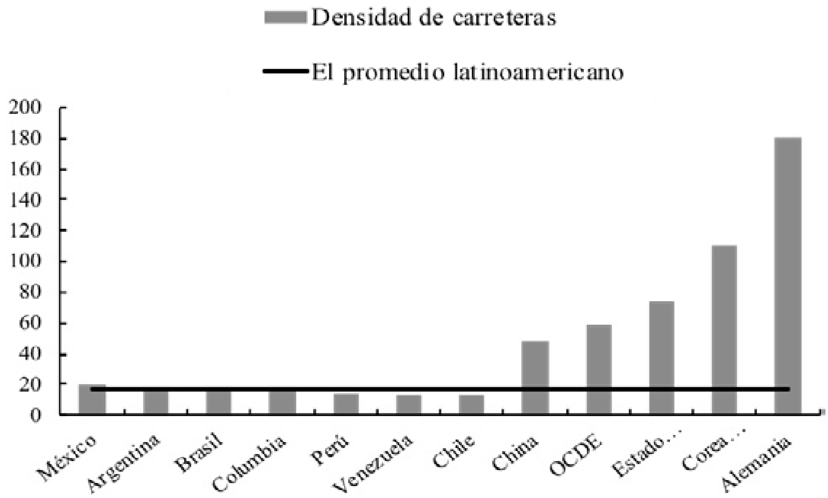
La baja calidad de infraestructura en ALC se refleja primero en el área de generación y transmisión de energía. En 2012, los países de ALC sufrieron 2,8 cortes de luz al mes en promedio, con una duración promedio de 1,4 horas cada vez. En China solo se cortó la luz 0,1 veces por 0,5 horas a la vez (World Bank, s/fb). En 2013, el consumo per cápita de electricidad en ALC fue de 211.800 kWh, mientras que el de China fue de 376.200 kWh, casi un 45% más alto que el de ALC (World Bank, 2013). La falta y la interrupción del suministro de electricidad tienen un impacto negativo en la productividad de las empresas en ALC. El 36,9% de las empresas latinoamericanas consideran el problema del suministro de energía como el principal factor que restringe su desarrollo, mientras que solo el 1,8% de las empresas chinas piensan que hay restricciones de energía (World Bank, s/fa).

5 También llamado “Foro de Davos”.

En segundo lugar, la calidad del transporte por carretera en ALC se encuentra retrasada respecto de los países desarrollados y otras regiones en desarrollo. La densidad promedio de carreteras en ALC en 2012 fue de 17,2 km por 100 km^2, no solo menor que la de China, sino también muy por debajo del promedio de los países de la OCDE (ver gráfico 1). La calidad de puertos y aeropuertos en ALC es igualmente pobre. La capacidad total de los puertos latinoamericanos es cuatro veces menor que la de China (World Bank, 2014). En 2014, la capacidad total de los puertos de ALC fue de 49,46 millones de contenedores estándares[6], mientras que la de China fue de 181,64 millones de contenedores estándares. En 2015, un total de 2,86 millones de vuelos salieron de ALC, mientras que tal número en China fue de 3,62 millones (World Bank, 2015). En términos de la calidad de infraestructura ferroviaria, ALC se ha quedado atrasada aún más en el mundo.

Gráfico 1

Comparación de la densidad de carreteras entre China, los países latinoamericanos y los de la OCDE (2012)



Nota: La densidad de carreteras se mide por los kilómetros de carreteras por 100 km^2
Fuente: ECLAC (2016).

ALC no solo tiene una gran "brecha de infraestructura" frente a China y otras zonas del mundo, sino que también muestra diferencias dentro de la región en diferentes aspectos de infraestructura. Existen serios "déficits" de infraestructura en las principales economías de la región.

6 Un contenedor estándar se refiere al contenedor de 20 pies.

Por ejemplo, en Brasil, la mayor economía de América Latina, las carreteras, que representan el 61% de todo el transporte nacional, se han deteriorado gravemente debido a la falta de reparación regular. El Gobierno se vio obligado a conceder a actores privados la gestión de las cinco principales carreteras nacionales, incluida la que conecta Río de Janeiro y San Pablo, por la falta de fondos. La capacidad del sistema ferroviario era baja, representando solo el 20,7% del volumen total del transporte nacional en 2012, con una velocidad promedio de solo 25 km/h, muy inferior al promedio mundial de 75 km/h[7]. Perú, el país que contó con el primer ferrocarril en Sudamérica, se vio limitado por sus condiciones geográficas y económicas y no tuvo una red de transporte sistemática.

La larga historia de negligencia en el mantenimiento y la reparación ha causado el deterioro del equipo ferroviario y la lenta velocidad[8]. El consumo de electricidad depende principalmente de la generación doméstica. Se estima que la demanda de electricidad alcanzará un máximo de 12.270 megavatios en 2025 y, sin el aumento de la inversión en el sector eléctrico, habrá un "déficit de suministro de electricidad" (APEC, 2016: 7). Incluso en Argentina, donde la infraestructura está relativamente desarrollada, su infraestructura obsoleta ha quedado rezagada con respecto a la tendencia del desarrollo económico. Argentina ha sido uno de los países más desarrollados en la industria del transporte ferroviario mundial desde hace bastante tiempo. Sin embargo, a causa de la mala gestión, las pérdidas durante años y la falta de inversión, el deterioro de muchos equipos ferroviarios y de dos tercios de las líneas ha causado la suspensión de la mayoría de estas (*The Economist,* 2014). El Gobierno argentino no decidió sino hasta 2003 aumentar la inversión en la infraestructura, incluida la red de ferrocarril, planteando la construcción y la renovación de varias líneas ferroviarias. En 2014, en la red ferroviaria de Argentina se hicieron un total de 266 millones de viajes y se transportaron 16,65 millones de toneladas de productos (World Bank, s/fc). La capital de Argentina, Buenos Aires, fue una de las primeras ciudades del mundo que tuvo metro. Su primera línea funciona desde hace más de cien años. Ahora la capacidad ya no satisface las demandas del desarrollo urbano y ha surgido la congestión del tráfico[9]. Obviamente, la débil infraestructura ha obstaculizado seriamente el desarrollo económico de ALC.

---

7 Oficina Económica y Comercial de la Embajada de China en Brasil (2016: 33).

8 Oficina Económica y Comercial de la Embajada de China en Perú (2016: 25-28).

9 Oficina Económica y Comercial de la Embajada de China en Argentina (2016b: 19).

Al llevar a cabo la construcción de infraestructura, los países en transición en ALC afrontan múltiples desafíos en áreas como la política, la tecnología, el capital, la sociedad, el medio ambiente, etc., de las cuales la falta de capital es el mayor obstáculo. En general, la inversión en infraestructura representa en promedio entre el 2% y el 3% del PIB en los países de ALC cada año. Para cerrar la brecha entre la oferta y la demanda de infraestructura, la inversión anual promedio debe alcanzar el 5% del PIB, lo que significa una brecha de financiamiento anual de alrededor de 180 mil millones de dólares (Leite, 2015). En general, el capital para la construcción de infraestructura proviene principalmente de las finanzas nacionales, las instituciones financieras internacionales, los préstamos otorgados por otros países y la inversión privada. Los países latinoamericanos sufren comúnmente de dificultades fiscales. El ahorro interno y la acumulación doméstica de capital son tan insuficientes que es difícil asumir de manera independiente la construcción de infraestructura. Como resultado, los países latinoamericanos recurren a las organizaciones multilaterales o los países occidentales desarrollados para obtener financiamiento sin lograr resultados satisfactorios. En primer lugar, debido al largo ciclo de construcción de proyectos de infraestructura, la gran inversión de capital, el alto costo y la baja elasticidad de la demanda, otorgar préstamos para la construcción de infraestructura a largo plazo es una decisión de alto riesgo que desmotiva la inversión. En segundo lugar, la baja calificación crediticia soberana de los países latinoamericanos ha dejado muchos proyectos de infraestructura poco atractivos para la inversión extranjera. Por ejemplo, desde comienzos de 2016, debido al continuo deterioro de las deudas públicas en la recesión económica en varios países de ALC, tales como Brasil y Venezuela, Moody's ha rebajado la calificación de las deudas soberanas de los países mencionados al nivel "basura" con una perspectiva negativa[10]. Eso significa que los países de ALC enfrentan un dilema dual: la coexistencia de la insuficiencia de infraestructura y la escasez de capital.

A medida que los países de ALC se van dando cuenta de que su propio desarrollo está limitado por el estado actual de la infraestructura, todos han ido formulando planes de desarrollo destinados a promover sus propias infraestructuras e impulsar sus economías. Los planes ponen muchos proyectos en la agenda con el aumento previsto de la inversión en infraestructura. Por ejemplo, durante la

10 Hasta el 31 de marzo de 2017, la calificación crediticia soberana de Brasil era Ba2, con una perspectiva negativa. Moody's (2017a). Hasta el 31 de marzo de 2017, la calificación crediticia soberana de Venezuela era Caa3, con una perspectiva negativa. Moody's (2017b).

administración de los expresidentes Lula y Rousseff, Brasil anunció dos veces planes de inversión a gran escala. En enero de 2007 se anunció el primer Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) con una inversión total de alrededor de 260 mil millones de dólares. En marzo de 2010 se anunció el segundo Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC2) con una inversión total de 280 mil millones de dólares (Trade and Investment Guide of Brazil, s/f). Sin embargo, debido a varias razones, ambos planes no obtuvieron el resultado esperado, llevándose a cabo menos de un cuarto de los proyectos planeados. En 2015, el Gobierno brasileño anunció un nuevo plan para otra ronda de inversión en la mejora de la infraestructura de transporte. Se planeó una inversión total de 198.400 millones de reales (66.100 millones de dólares) para la construcción y la renovación de una serie de proyectos logísticos a gran escala distribuidos en más de 130 ciudades en 20 estados de Brasil, incluyendo 16 proyectos viales, 11 aeropuertos, 6 ferrocarriles y 137 puertos (Garcia-Escribano, Goes y Karpowicz, 2015: 12).

De acuerdo con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2010-2021 de Perú, promulgado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), la tasa de crecimiento promedio anual del PIB peruano no será inferior al 6% en los próximos cinco años. La inversión destinada a la construcción de infraestructura alcanzará los 6.900 millones de dólares, principalmente en los sectores de transporte, telecomunicaciones, energía, electricidad e ingeniería urbana. Perú acelerará la implementación de proyectos de infraestructura a gran escala, que incluyen principalmente la reconstrucción de puertos marítimos y aeropuertos, el establecimiento de una red nacional de carreteras, el comienzo de la construcción de la línea ferroviaria Huacho-Lima-Ica y la construcción de una red de fibra óptica de 30 mil kilómetros[11].

En julio de 2016, Argentina publicó el "Plan Vial Federal para el periodo 2016-2019", que contiene un total de 224 proyectos para licitación pública en sectores como carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y puertos marítimos. Al final del mandato de Mauricio Macri, se planea invertir 33.225 millones de dólares en la construcción de infraestructura de transporte (Argentinean Minister of Transportation, 2016: 3). Hasta el 20 de julio de 2016, el plan de construcción de infraestructura de Argentina ya había fijado fuentes de financiamiento de 9 mil millones de dólares, de los cuales 4 mil millones de dólares provenían de organizaciones internacionales y 5 mil millones de dólares, de los préstamos de China[12]. Todos

11 Oficina Económica y Comercial de la Embajada de China en Perú (2016: 29).

12 Oficina Económica y Comercial de la Embajada de China en Argentina (2016a).

estos planes se centran en el incremento de la inversión en infraestructura. Sin embargo, dada la acumulación actual de las deudas nacionales y la base tributaria insuficiente, existe una capacidad muy limitada de los países latinoamericanos para invertir en infraestructura[13].

Según la ley general de desarrollo económico, la mejora de la infraestructura inyectará una gran vitalidad en el crecimiento económico de los países en desarrollo. En la actualidad, los países de ALC se encuentran en una nueva etapa de aceleración del proceso de industrialización y urbanización. El aumento de las inversiones en infraestructura jugará un importante papel estimulante en la promoción de su reestructuración económica. Sin duda, las ventajas que China ha logrado en la construcción de infraestructura, manifestadas en su abundante capital, tecnología competitiva, equipo e ingeniería avanzados, son apreciadas por los países de ALC. Hay un gran espacio para la cooperación en el futuro entre China y ALC.

3. EL PAPEL DE CHINA EN LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA EN ALC

Bajo la "nueva normalidad" de la economía china, la diplomacia económica se ha vuelto cada vez más prominente en la diplomacia general del país, mientras que ALC se ha convertido en una región prioritaria en el mapa de la diplomacia económica de China. La "brecha de infraestructura" ha hecho que la construcción de infraestructura sea una prioridad en la estrategia de desarrollo de los países latinoamericanos, por lo que la participación activa en la construcción de infraestructura en ALC también se ha convertido en uno de los elementos importantes de la diplomacia económica de China, en la cual destacan tres áreas principales: finanzas, infraestructura y energía, de las cuales la construcción de infraestructura se considera como una de las tareas clave para promover la estrategia de "interconexión" entre regiones (Changfeng y Rui, 2016: 27).

La cooperación entre China y ALC en infraestructura tiene una importancia estratégica para la realización de los múltiples objetivos de la diplomacia económica china. La protección de los intereses económicos, políticos y estratégicos del país es la razón y el objetivo de la diplomacia económica. La participación de China en la construcción de infraestructura en ALC favorece los intereses nacionales antes mencionados. En primer lugar, la cooperación en la infraestructura promueve

---

13 Ver: "Formar el consenso y fomentar la cooperación pragmática entre China y ALC – Resumen de los logros de la visita del presidente Xi a ALC y la significación de la publicación del nuevo Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe" (2016: 5).

la cooperación en capacidad productiva entre China y ALC, y amplía el espacio externo del crecimiento económico de China. La mejora de la infraestructura en ALC generará importantes efectos económicos, que no solo darán un fuerte impulso al desarrollo de la región, sino también impulsarán el crecimiento económico de los países participantes. La participación china en la construcción de infraestructura latinoamericana, a la vez que crea empleos en ALC, también podría impulsar la exportación laboral china y aliviar la presión del empleo doméstico. Tal participación, mientras que expande las exportaciones chinas de equipos técnicos, también podría dar salida a la capacidad productiva excesiva. La participación de China en la construcción de infraestructura en ALC ayudará a crear buenas empresas que lideren la internacionalización bajo la estrategia de "salir al exterior".

En segundo lugar, ayudará a aumentar la confianza política mutua entre China y ALC, y fortalecerá la cooperación estratégica entre ambas partes en asuntos internacionales bilaterales y multilaterales. Frente a los nuevos desafíos llevados por los cambios globales en la política y economía mundial, las relaciones entre China y ALC retrocederán, a menos que se acelere urgentemente el ritmo de avance. La participación de China en la construcción de infraestructura latinoamericana, que proporcionará nueva fuerza a la cooperación general entre China y ALC, puede, por un lado, acelerar la cooperación Sur-Sur y reducir la dependencia asimétrica de los países atrasados en los países desarrollados; y, por otro lado, puede fortalecer la confianza política mutua entre China y ALC y la cooperación estrecha en asuntos internacionales.

En tercer lugar, la cooperación ayudará a expandir la influencia de China en ALC y mejorará su poder blando. China es el mayor país en desarrollo del mundo y ALC es una de las regiones que se viene desarrollando más rápidamente en el mundo. Las experiencias históricas similares han dado a los pueblos de China y ALC unas expectativas urgentes de desarrollo y prosperidad común. La inversión y la construcción de China en la infraestructura latinoamericana se basan completamente en la igualdad, el respeto y beneficio mutuo sin condiciones políticas. Por lo tanto, tal forma de cooperación, mientras que proporciona a los países latinoamericanos bienes públicos y oportunidades para el desarrollo económico, promoverá seguramente el poder blando de China en ALC y su imagen internacional (Youwen y Shuguang, 2009: 123-126), a través del reconocimiento por parte de los países latinoamericanos del "efecto derrame" motivado por el auge de la economía china. Por lo tanto, ahora que China persigue activamente la diplomacia económica, es justo el momento para promover la cooperación en infraestructura entre China y ALC.

La participación en la construcción de infraestructura latinoamericana es un importante medio para que China pueda efectuar su diplomacia económica y construya la "comunidad de destino China-Latinoamérica". China participa activamente en la construcción de infraestructura de ALC tomando al Foro China-CELAC como plataforma, a la cooperación integral entre China y ALC como marco, a las empresas chinas como actores principales, y a las inversiones y finanzas como fuerza motriz. Eso no solo promoverá la internacionalización económica de China y mejorará el nivel de cooperación en capacidad productiva entre China y ALC, sino también cubrirá el déficit de infraestructura en ALC y estimulará la recuperación económica de los países latinoamericanos. Apoyándose en la plataforma de finanzas gracias a los fondos especiales para proyectos de infraestructura de ALC, la parte china, mientras participa en varios proyectos en ALC, tales como la construcción y renovación de ferrocarriles, carreteras, puertos, aeropuertos y redes de telecomunicación, persigue a la vez sus propios intereses económicos y contribuye al desarrollo de la economía de los países latinoamericanos. Promover la interconexión tanto entre los países latinoamericanos como entre China y ALC puede fortalecer la confianza en la cooperación general entre las dos partes y mejorar las condiciones de cooperación en otras industrias (Baiyi, 2015: 1). La infraestructura es una de las seis áreas clave de cooperación incluidas en el Programa de Cooperación entre China y ALC (2015-2015). El último "Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe", publicado en noviembre de 2016, refina aún más la cooperación en el campo de la infraestructura. El documento propone claramente: "Fortalecer la cooperación bilateral en consultoría técnica, instalación y construcción, fabricación de equipos, y gestión en áreas de transporte, logística comercial, almacenamiento, informática y comunicación, energía y electricidad, proyectos de conservación del agua, viviendas y construcción urbana; promover y apoyar a las empresas e instituciones financieras chinas calificadas a participar activamente en la planificación y construcción de los tres pilares infraestructurales compuestos por logística, electricidad e información en los países latinoamericanos; explorar nuevas formas de cooperación como la participación público privada (PPP) y promover la interconexión de infraestructura en ALC"[14].

Desde la perspectiva de la planificación y ejecución de la diplomacia económica de China en ALC, en el campo de la cooperación en infraestructura, el Gobierno chino es el diseñador de alto nivel; las empresas chinas, especialmente las estatales, son las constructoras

14 Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China (2016).

que llevan a cabo los proyectos; y los bancos de desarrollo, los bancos comerciales y varios fondos especiales de China son proveedores de capital. Respecto a las experiencias y tecnologías de empresas chinas, el gran desarrollo infraestructural doméstico en China durante los últimos 40 años de reforma y apertura, y la creciente ayuda y participación de China en la construcción de infraestructura internacional indudablemente han mejorado su competitividad internacional en la construcción de infraestructura a gran escala. En cuanto a la capacidad de inversión, China se ha vuelto una importante fuente de inversión extranjera en Asia, África y América Latina desde que se convirtiera en exportador neto de capitales en 2014. El Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China han invertido más en ALC que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en conjunto (Rafferty, 2015).

En la actualidad, China tiene más de 3 billones de dólares en sus reservas de divisas y más de 15 billones de dólares en sus depósitos bancarios. Mientras que los bancos de desarrollo occidentales y multilaterales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo de América Latina siguen reduciendo sus préstamos a los países latinoamericanos, China incrementa su apoyo financiero a ALC (Ray, Gallagher y Sarmiento, 2016: 4), convirtiéndose en la principal fuente de financiamiento para los proyectos de infraestructura en la región. Por ejemplo, en octubre de 2009, China Hydropower Corporation (CEC) se adjudicó la construcción de la central hidroeléctrica ecuatoriana Coca Codo Sinclair, y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China proporcionó el 85% del crédito a comprador. En agosto de 2013, un consorcio formado por el Grupo Gezhouba y dos empresas argentinas ganaron dos contratos para la construcción de centrales hidroeléctricas en Argentina, cuyos valores contractuales alcanzaron los 4.100 millones de dólares. El Banco de Desarrollo de China y el Banco de Comunicaciones de China financian, respectivamente, el 85% y el 15% de los proyectos. En noviembre de 2015, Oi de Brasil firmó un acuerdo de cooperación estratégica con Huawei de China, y el Banco de Desarrollo de China otorgó un préstamo de 1.200 millones de dólares (Lei y Yincai, 2016: 74). Además, la alta eficiencia de China en proyectos de infraestructura puede acortar drásticamente el ciclo de construcción infraestructural en ALC y acelerar el proceso de modernización de la región. Se puede ver que las ventajas y capacidades de la "construcción hecha por China" y la gran demanda en América Latina se complementan y hay un amplio espacio para la cooperación en la construcción de infraestructura entre China y ALC.

China y ALC también han diversificado cada vez más las formas de cooperación en la construcción de infraestructura. Con el desarrollo

continuo del financiamiento de proyectos, las formas en las que las empresas chinas participan en la construcción de infraestructura pública latinoamericana como un tipo de capital social, han evolucionado desde la subcontratación tradicional de servicios y gestiones y los contratos de arrendamiento hacia un modelo emergente de participación público privada (PPP). El modelo PPP es el mecanismo mediante el cual el sector público transfiere al sector privado lo que debería ser su responsabilidad, por ejemplo, la producción de mercancías y la provisión de servicios. Existen tres formas de participación público privada: contrato a una empresa mixta, contrato "construcción-operación-traspaso" (BOT, por sus siglas en inglés) y contrato de franquicia[15]. El modelo PPP se popularizó primero en Europa en la década de los noventa. Chile lo introdujo por primera vez en América Latina en 1994. Posteriormente, países como México, Brasil, Argentina, Perú y Colombia también lo promovieron y aplicaron sucesivamente. El modelo PPP es empleado en ALC principalmente en nuevos proyectos de infraestructura, tales como carreteras, ferrocarriles y escuelas. El capital social se encarga de los trabajos principales, como el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de la infraestructura, a cambio de un rendimiento razonable de la inversión. Los departamentos gubernamentales asumen la responsabilidad de la supervisión del precio y el control de la calidad de infraestructura y los servicios públicos para asegurar la compartición efectiva de riesgos y maximizar los intereses públicos.

El modelo PPP proporciona una idea completamente nueva para la construcción de infraestructura en ALC (Yuan *et al.*, 2009: 253-255). Entre todas las formas, el contrato BOT[16] es la más representativa del PPP. El contrato BOT regula el proceso de la construcción-operación-traspaso. En primer lugar, los departamentos gubernamentales firman un acuerdo con empresas privadas sobre un nuevo proyecto de infraestructura, cuya inversión, financiamiento, construcción y mantenimiento son asumidos por la parte privada. Durante el período de operación estipulado en el acuerdo, el Gobierno permite a las empresas privadas operar la infraestructura específica bajo su supervisión para recuperar los costos y generar los beneficios. Después de

---

15 PPP, en el sentido amplio, incluye también una serie de modelos operativos específicos, como el "Traspaso-Operación-Traspaso" (TOT), la "Construcción-Posesión-Operación-Traspaso" (BOOT, por sus siglas en inglés) y la "Compra-Reconstrucción-Operación-Traspaso" (PROT, por sus siglas en inglés) (Taotao *et al.*, 2016: 63-70).

16 BOT, en el sentido amplio, incluye el contrato de "Construcción-Operación-Traspaso" (BOT, por sus siglas en inglés), el contrato de "Diseño-Construcción-Financiamiento-Traspaso" (DBFT, por sus siglas en inglés) y el de "Diseño-Construcción-Operación-Traspaso" (DBOT, por sus siglas en inglés).

la expiración del contrato, dichas empresas privadas tienen que transferir el proyecto al departamento gubernamental. El modelo BOT ha sido activamente perseguido por las empresas chinas en ALC y ha comenzado a producir beneficios. Por ejemplo, el proyecto de la autopista Norte-Sur en Jamaica fue el primer proyecto BOT en el extranjero llevado a cabo por empresas chinas. China Harbour Engineering Co., Ltd. (CHEC) invirtió un total de 734 millones de dólares en este proyecto. La carretera tiene una longitud total de 65 km y se abrió al tráfico en marzo de 2016 (Qingting, 2016a: 2). Además, la franquicia también es una forma importante de la participación público privada para los países latinoamericanos. La franquicia enfatiza la concesión gubernamental al sector privado de responsabilidades y derechos exclusivos para proporcionar servicios en un área determinada. Sus prácticas tienen un carácter monopolístico (Taotao *et al.*, 2016: 78; Dayue Consulting, 2015: 411). Brasil tiene una gran cantidad de proyectos de franquicia en el campo de la infraestructura. Desde la promulgación de la Ley de Franquicias en 1995, Brasil ha atraído inversiones privadas nacionales y extranjeras alcanzando más de 500 mil millones de dólares (Wenze, 2016a: 69). El 7 de marzo de 2017, el Comité del Programa de Asociación de Inversiones Brasileño (PPI) publicó la segunda lista de proyectos de franquicia y privatización incluidos en el Programa de Aceleración del Crecimiento. Junto con los primeros proyectos divulgados en septiembre de 2016, el Programa de Aceleración del Crecimiento ya incluye 55 proyectos en carreteras, ferrocarriles y puertos, que esperan atraer una inversión total de 45 mil millones de reales[17]. La sección brasileña del "Tren Bioceánico" en planificación también es un importante proyecto de franquicia.

Por un lado, el nuevo modelo PPP proporciona nuevas oportunidades y maneras para que las empresas chinas participen en la construcción de infraestructura latinoamericana. Bajo el modelo PPP, los proyectos de infraestructura en los países latinoamericanos absorberán más capital privado y social, con el fin de aliviar la presión de las finanzas públicas, lo que sin duda facilitará la entrada de empresas chinas con sus propios capitales en el mercado latinoamericano de infraestructura. Además, gracias a la buena relación calidad-precio respecto a la integración de tecnologías y los equipos de ingeniería, las empresas chinas tienen una ventaja comparativa en las licitaciones internacionales para proyectos de infraestructura. En la actualidad, hay empresas chinas que han ganado proyectos de infraestructura en ALC a través del modelo PPP. Sus experiencias son una referencia valiosa para más empresas chinas que intentan entrar en el mercado de

---

17 Oficina Económica y Comercial de la Embajada de China en Brasil (2017).

la construcción de infraestructura de ALC. En septiembre de 2015, China Communications Construction Company (CCCC) ganó el proyecto Autopista Mar 2 en Colombia con una destacada ventaja representada por la máxima nota conseguida en el aspecto tecnológico y económico. El proyecto tiene un ciclo de construcción de 25 años con un valor contractual de 870 millones de dólares. Es el primer éxito de empresas chinas que toman la iniciativa de invertir en la infraestructura de ALC (Nan, 2015). Para las empresas chinas, entrar en el mercado latinoamericano a través del modelo PPP no solo alarga la cadena industrial de la cooperación en capacidad productiva, sino también aumenta el valor agregado y el beneficio comercial del proyecto. Por lo tanto, el modelo PPP tiene una gran importancia para promover la transformación y modernización de empresas chinas e innovar sus modelos comerciales.

Por otro lado, las empresas chinas también enfrentan nuevos desafíos en su participación activa en la construcción de infraestructura latinoamericana apoyándose en el modelo PPP. En vista de los criterios de entrada, los proyectos PPP se caracterizan por una gran escala de inversión y un largo período de ejecución. Para los contratistas del proyecto, la inversión en el extranjero a gran escala y a largo plazo requiere muchas aportaciones empresariales e implica riesgos impredecibles durante la operación. En caso de la emergencia de factores negativos incontrolables, los contratistas del proyecto podrían asumir riesgos de construcción u operativos, resultando en pérdidas económicas e incluso el fracaso del proyecto. Además, China, a causa de su utilización tardía del modelo PPP para participar en la construcción de infraestructura en ALC, tiene que familiarizarse con los procesos y normas pertinentes. En comparación con los países occidentales, las empresas chinas no comprenden ni estudian suficientemente la complejidad del modelo PPP. La falta de conocimientos sobre las reglas operativas específicas puede conducir fácilmente a la "inadaptación" de empresas chinas, y las pone en desventaja en la operación real.

Por lo tanto, en primer lugar, China debe mejorar su conocimiento e intensificar su investigación sobre el modelo PPP, prestando atención a la formación de profesionales. Solo a través de la combinación de la teoría del modelo PPP con la práctica de China en la construcción de infraestructura latinoamericana, este nuevo modelo podrá ser aplicado de manera flexible. La formación de un grupo de expertos y personal de talento, con conocimientos sobre las reglas internacionales y experiencias operativas, puede proporcionar apoyo intelectual a las empresas chinas en sus proyectos de infraestructura en ALC. En segundo lugar, la evaluación preliminar de los proyectos de PPP debe centrarse en la previsión, la prevención y la preparación

de contramedidas a los riesgos que puedan ocurrir. Los departamentos gubernamentales y los grupos de expertos deberían fortalecer sus esfuerzos en la previsión de los riesgos de inversión, emitir advertencias oportunas a las empresas y orientar eficazmente las preferencias de inversión de las empresas. Por último, las empresas chinas también deben profundizar su comprensión sobre ALC, por ejemplo, en sus economías, culturas, leyes, organizaciones sociales, costumbres y creencias religiosas. Deben asumir activamente las responsabilidades sociales corporativas y establecer una buena imagen corporativa adaptada al tiempo y lugar.

CONCLUSIONES

América Latina es un actor importante en el mapa económico mundial y también una región importante en el diseño de la diplomacia económica de China. En el contexto de la profundización de la estrategia de "salir al exterior" y la cooperación internacional en capacidad productiva, los países de ALC se han convertido en un destino importante de la cooperación en la infraestructura extranjera de China. La falta de *stock* de infraestructura y el lento incremento infraestructural en los países latinoamericanos se han convertido en "cuellos de botella" que restringen su desarrollo económico sostenible. Las ventajas que China ha acumulado en la construcción infraestructural pueden ayudar indudablemente a ALC a cerrar su "brecha de infraestructura". La complementariedad de las ventajas estructurales de China y ALC establece una base sólida para la cooperación entre las dos partes. Con la intensificación del apoyo a empresas chinas por parte del Gobierno chino y las instituciones financieras, y la mejora continua de la competitividad internacional de las empresas chinas, China y ALC enfrentarán nuevas oportunidades para la cooperación internacional en infraestructura. China tiene la capacidad y voluntad para desempeñar un papel constructivo en la construcción de infraestructura en ALC. El nuevo modelo PPP ha proporcionado nuevas oportunidades e ideas para que China participe en la construcción de infraestructura latinoamericana, pero también ha traído nuevos desafíos. Por lo tanto, China debe intensificar sus esfuerzos en la comprensión e investigación del modelo PPP, con el fin de prevenir todo tipo de riesgos que puedan surgir durante la operación del proyecto y explorar activamente un nuevo paradigma de la cooperación Sur-Sur.

BIBLIOGRAFÍA

APEC 2016 *APEC Energy Supply and Demand Outlook, 6th edition* en <http://aperc.ieej.or.jp/publications/reports/outlook.php> acceso 16 de abril de 2017.

Argentinean Minister of Transportation 2016 “Present and Future of Transportation and Logistics in Argentina” en *Argentina Business & Investment Forum*. En <https://www.argentinaforum2016.com/sites/default/files/file_media_coverage/Transporation_FINAL.pdf> acceso 17 de abril de 2017.

Baiyi, W. (ed.) 2015 *El libro amarillo de América Latina: Informe de desarrollo de ALC 2014-2015* (Beijing: Social Sciences Academic Press) [吴白乙主编：《拉美黄皮书：拉丁美洲和加勒比发展报告［2014-2015］.》，北京：社会科学文献出版社，2015年，第1页。].

Berridge, G. R. y James, A. 2001 *A Dictionary of Diplomacy* (Londres: Palgrave Macmillan).

Buró Nacional de Estadísticas de China 2016 *Anuario estadístico de China* (Beijing: China Statistics Press) [中国国家统计局：《中国统计年鉴》［2016］.，北京：中国统计出版社，第434页。].

Changfeng, Z. y Rui, N. 2016 “Análisis de la diplomacia económica de China a partir del XVIII Congreso Nacional” en *Socialism Studies*, N° 1: 27 [赵长峰、聂锐：《十八大以来中国经济外交探析》，载《社会主义研究》，2016年第1期，第27页。].

Dayue Consulting (ed.) 2015 *Informe sobre los proyectos representativos PPP de China* (Beijing: Economic Daily) [北京大岳咨询有限责任公司、深圳市大岳基础设施研究院编著：《中国PPP示范项目报道》，北京：经济日报出版社，2015年，第411页。].

ECLAC 2015 *Latin America and the Caribbean and China: Towards a New Era in Economic Cooperation* (s/d: United Nations).

ECLAC 2016 “Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2015” en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38715/111/S1500732_en.pdf> acceso 14 de abril de 2017.

Ferchen, M. 2016 “China Keeps the Peace: How Peaceful Development Helps and Hinders China” en *Foreign Affairs*, 8 de marzo. En <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2016-03-08/china-keeps-peace> acceso 04 de abril de 2017.

“Formar el consenso y fomentar la cooperación pragmática entre China y ALC – Resumen de los logros de la visita del presidente Xi a ALC y la significación de la publicación del nuevo Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe” en *Journal of Latin American Studies*, N° 6: 5, 2016 [《汇聚思想共识，助推中拉务实合作——习主席访拉成果总结暨新<中国对拉美和加勒比政策文件>的发布意义》，载《拉丁美洲研究》，2016年第6期，第5页。].

Fulmer, J. 2009 “What in the World Is Infrastructure?” en *PEI Infrastructure Investor*, julio/agosto, p. 30.

Jinping, X. 2015 “Escribir juntos un nuevo capítulo de la asociación de cooperación integral China-ALC”, discurso en la ceremonia inaugural de la *Primera Reunión Ministerial del Foro China-CELAC*. En *China Daily*, 9 de enero [习近平：《共同谱写中拉全面合作伙伴关系新篇章——在中国拉共体论坛首届部长级会议开幕式上的致辞》，载《人民日报》2015年1月9日。].

Garcia-Escribano, M.; Goes, C. y Karpowicz, I. 2015 “Filling the Gap: Infrastructure Investment in Brazil” en *IMF Working Paper*, N° 15/180: 12.

Jun, Z. 2016 “El avance de la diplomacia económica con peculiaridades chinas” en *World Affairs*, N° 4: 26 [张军：《中国特色经济外交破浪前行》，载《世界知识》，2016年第4期，第26页。].

Karpowicz, I. Matheson, T. y Vtyurina, S. 2016 “Investing in Infrastructure in Latin America and the Caribbean” en *International Monetary Fund (IMF) Report*, 9 de junio, p. 1. En <https://www.imf.org/external/np/blog/dialogo/060916.pdf> acceso 07 de abril de 2017.

Kunz, D. B. 1997 *Butter and Guns: America’s Cold War Economic Diplomacy* (Nueva York: The Free Press).

Lei, T. y Yincai, L. 2016 “2013-2015 La diplomacia económica de China en América Latina y el avance de la cooperación económica sino-latinoamericana” en *Pacific Journal*, N° 10: 74 [陶蕾、李因才：《2013-2015年中国对拉美经济外交与中拉经贸合作进展》，载《太平洋学报》，2016年10月，第74页。].

Leite, E. 2015 “How can Latin America Close Its Infrastructure Gap?” en *World Economic Forum*, 6 de mayo. En <https://www.weforum.org/agenda/2015/05/how-can-latin-america-close-its-infrastructure-gap/> acceso 07 de abril de 2017.

Ministerio de Comercio de China, Buró Nacional de Estadísticas de China y Administración Estatal de Divisas 2016 *Boletín estadístico sobre las inversiones extranjeras directas de China en 2015* (Beijing: China Statistics Press) [中国商务部、中国国家统计局、国家外汇管理局：《2015年度中国对外直接投资统计公报》，北京：中国统计出版社，2016年，第13页。].

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China 2016 *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*, 24 de noviembre [中华人民共和国外交部：《中国对拉美和加勒比政策文件》，2016年11月24日。].

Moody’s 2017a <https://www.moodys.com/credit-ratings/Brazil-Government-of-credit-rating-114650> acceso 14 de abril de 2017.

Moody’s, 2017b en <https://www.moodys.com/credit-ratings/

Venezuela-Government-of-credit-rating-800876> acceso 14 de abril de 2017.

Nan, X. 2015 “CHEC gana el primer contrato PPP otorgado a una empresa china en la construcción de infraestructura en ALC” en *CCCnews*, 15 de octubre. En <http://www.cccnews.cn/zjxw/gsyw/201510/t20151015_42014.html> acceso 18 de abril de 2017 [向楠：《中国港湾获中企在美洲基建PPP首单》，交通建设新闻网，2015年10月15日。].

Nye Jr., J. S. 2006 “Think Again: Soft Power” en *Foreign Policy*, 23 de febrero. En <http://foreignpolicy.com/2006/02/23/think-again-soft-power/> acceso 04 de abril de 2017.

Oficina Económica y Comercial de la Embajada de China en Argentina 2016a “El gobierno argentino ha anunciado un plan vial a gran escala” en <http://ar.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201607/20160701362146.shtml> acceso 18 de abril de 2017 [中国驻阿根廷经济商务参赞处：《 阿根廷政府出台大规模交通基础设施建设计划》].

Oficina Económica y Comercial de la Embajada de China en Argentina 2016b *Guía de país y región para la inversión y cooperación extranjera-Argentina 2016* (s/d) [中国驻阿根廷大使馆经济商务参赞处：《对外投资合作国别［地区］.指南——阿根廷［2016年版］.》，第19页。].

Oficina Económica y Comercial de la Embajada de China en Brasil 2016 *Guía de país y región para la inversión y cooperación extranjera-Brasil 2016* (s/d) [中国驻巴西大使馆经济商务参赞处：《对外投资合作国别［地区］.指南——巴西［2016年版］.》，第33页。].

Oficina Económica y Comercial de la Embajada de China en Brasil 2017 *El Gobierno brasileño publicó nuevos proyectos de franquicia abiertos a la licitación*, 9 de marzo. En <http://br.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201703/20170302531139.shtml> acceso 18 de abril de 2017 [中国驻巴西大使馆经济商务参赞处：《巴西政府公布新一轮特许经营招标项目》， 2017年3月9日。].

Oficina Económica y Comercial de la Embajada de China en Perú 2016 *Guía de país y región para la inversión y cooperación extranjera-Perú 2016* (s/d) [中国驻秘鲁大使馆经济商务参赞处：《对外投资合作国别［地区］.指南——秘鲁［2016年版］.》，第25-28页。].

Oficina de Prensa del Ministerio de Comercio 2016 “Resumen del trabajo en 2015 N°15: aprovechar la oportunidad y acelerar la promoción y mejora de la cooperación económica y comercial entre China y ALC”, 27 de enero. En <http://www.mofcom.gov.

.cn

cn/article/ae/ai/201601/20160101244377.shtml> acceso 02 de abril de 2017 [商务部新闻办公室：《2015年商务工作年终综述之十五：抓住机遇、加快推进中拉经贸合作提质升级》，2016年1月27日。].

O'Sullivan, A. y Sheffrin, S. M. 2003 *Economics: Principles in Action* (Nueva Jersey: Prentice Hall).

People.cn 2013 "Empresa argentina: orgullosa de ganar conjuntamente grandes proyectos de energía hidroeléctrica con empresa china" en *People.cn*, 23 de agosto. En <http://world.people.com.cn/n/2013/0823/c157278-22672552.html> acceso 16 de marzo de 2017. [《阿企：为与中企联合中标大型水电站项目感到骄傲》，人民网，2013年8月23日。].

People.cn 2015a "La Corporación Estatal de la Red Eléctrica de China ganó la licitación de la central hidroeléctrica de Belo Monte" en *People.cn*, 18 de julio. En <http://energy.people.com.cn/power/n/2015/0720/c71901-27329794.html> acceso 26 de marzo de 2017. [《国家电网公司成功中标巴西美丽山水电》，人民网。].

People.cn 2015b "La Corporación Nacional de la Energía Nuclear de China firmó un gran contrato en Argentina por un valor de 6.000 millones de dólares" en *People.cn*, 18 de julio. En <http://chinese.people.com.cn/n/2015/1116/c42309-27819701.html> acceso 14 de abril de 2017. [《中国中核集团签下阿根廷60亿美元核电大单》，人民网，2015年7月18日。].

Qingting, Z. 2016a "Durante la construcción masiva de infraestructura en ALC, la capacidad de China se ha apreciado mucho" en *21st Century Economic Herald*, 24 de octubre, sección 012, p. 2. [郑青亭：《拉美大造基础设施 中国建设能力备受青睐》，载《21世纪经济报道》，2016年10月24日第012版，第2页。].

Qingting, Z. 2016b "El Parque Industrial China-América Latina se asentó en Tangshan para construir una zona de demostración de cooperación en capacidad productiva" en *21st Century Business Herald*, 25 de mayo [郑青亭：《中拉产业园落户唐山 打造产能合作示范区》，载《21世纪经济报道》2016年5月25日。].

Rafferty, K. 2015 "U.S. Forfeiting Its Leadership in Global Finance to China" en *The Japan Times*, 23 de marzo. En <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2015/03/23/commentary/world-commentary> acceso 16 de abril de 2017.

Ray, R.; Gallagher, K. y Sarmiento, R. 2016 *China-Latin America Economic Bulletin 2016*, presentado en *Global Economic Governance Initiative (GEGI)*, marzo.

Romih, D. y Logožar, K. 2014 "The Role of Economic Diplomacy in

Increasing the Value of Exports to Mediterranean Countries – The Case of Slovenia” en *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, Vol. 3, N° 3: 100, junio.

Rui, N. 2015 “La exploración del proceso para promover la diplomacia económica de China – ‘la Franja y la Ruta’ como ejemplo” en *Special Zone Economy*, N° 7: 19 [聂锐：《中国推进经济外交进程的路径探析——以“一带一路”为例》，载《特区经济》，2015年第7期，第19页。].

Shen, W.; Yang, S. S. y Zanna, L. F. 2015 “Government Spending Effects in Low-income Countries” en *IMF Working Paper*, N° 15/286: 23.

Smith, A. 2016 *La riqueza de las naciones* (Beijing: China Renmin University Press) Trad. J. Yongmin [亚当·斯密著，贾拥民译：《国富论》，北京：中国人民大学出版社，2016年，第456页。].

Shoujun, C. 2015 “*La cooperación sino-latinoamericana: favorece a los países vinculados y beneficia al mundo entero*” en *China Daily*, 8 de enero. En <http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2015-01-08/content_13008347.html> acceso 04 de abril de 2017 [崔守军：《中拉合作：惠本国而利天下》，中国日报网，2015年1月8日。].

Taotao, C. *et al.* (ed.) 2016 *El modelo PPP en la construcción de infraestructura latinoamericana y la capacidad de inversión de empresas chinas* (Beijing: Tsinghua University Press) [陈涛涛等编著：《拉美基础设施PPP模式与中国企业投资能力》，北京：清华大学出版社，2016年，第63-70页。].

The Economist 2014 “The Tragedy of Argentina: A Century of Decline” en *The Economist,* 14 de febrero.

Trade and Investment Guide of Brazil s/f “Growth Acceleration Program, Invest & Export Brazil” <http://www.investexportbrasil.gov.br/pac?l=en> acceso 17 de abril de 2017.

Weber, B. y Wilhelm, H. 2016 *Infraestructura como clase de activos: estrategias de inversión, financiación de proyectos y PPP* (Beijing: China Machine Press) Trad. L. Guilian y S. Shixuan. [芭芭拉·韦伯、[德]汉斯·威廉·阿尔芬著，罗桂连、孙世选译：《基础设施投资策略、项目融资与PPP》，北京：机械工业出版社，2016年，第12-13页。].

Wei, L. y Yi, S. 2014 “Entender la diplomacia económica de China” en *Foreign Affairs Review*, N° 4: 3 [李巍、孙忆：《理解中国经济外交》，载《外交评论》，2014年第4期，第3页。].

Wenze, X. 2016a “El modelo de gestión por franquicias y la cooperación en infraestructura entre China y Brasil” en *Journal of International Economic Cooperation*, N° 6: 69. [谢文泽：《巴西特许经营模式与中巴基础设施合作》，载《国际经济合作》，2016年

第6期，第69页。].

Wenze, X. 2016b “La cooperación en el desarrollo ferroviario entre China y América del Sur desde la perspectiva de ‘la Franja y la Ruta’” en *Pacific Journal*, N° 10: 48 [谢文泽：《“一带一路”视角的中国－南美铁路合作》，载《太平洋学报》，2016年第10期，第48页。].

World Bank s/fa *Infrastructure Database* en <http://www.enterprisesurveys.org/data/exploretopics/infrastructure> acceso 17 de abril de 2017.

World Bank s/fb *Infrastructure Database* <en http://www.enterprisesurveys.org/data/exploretopics/infrastructure> acceso 04 de abril de 2017.

World Bank 2013 *Infrastructure Database* en <http://data.worldbank.org/topic/infrastructure?end=2013&locations=ZJ-CN&start=2012> acceso 04 de abril de 2017.

World Bank 2014 *Infrastructure Database* en <http://data.worldbank.org/topic/infrastructure?end=2014&locations=ZJ-CN&start=2012> acceso 14 de abril de 2017.

World Bank 2015 *Infrastructure Database* en <http://data.worldbank.org/topic/infrastructure?end=2015&locations=ZJ-CN&start=2012> acceso 14 de abril de 2017.

World Bank s/fc “Railways, Goods Transported Data” en <http://data.worldbank.org/indicator> acceso 16 de abril de 2017.

World Economic Forum (WEF) 2016 *The Global Competitiveness Report 2016-2017* (Ginebra: WEF).

Xiaobo, W. 2016 “Empresas chinas exploran el mercado energético de México” *China Daily*, 31 de abril [王骁波：《中企开拓墨西哥能源市场》，载《人民日报》2016年4月21日。].

Xiaowei, C. 2017 “China se ha transformado en el ‘estabilizador’ del comercio exterior de América Latina” en *China Daily*, 13 de abril [陈效卫：《中国市场成为拉美对外贸易“稳定器”》，载《人民日报》2017年4月13日。].

Yi, W. 2014 “Empezar un nuevo camino para la diplomacia de China”, discurso del ministro de Relaciones Exteriores, Wang Yi, en el seminario *Nuevo punto de partida, nuevas ideas, nuevas prácticas – China y el mundo en 2013*. En *World Affairs*, N° 1: 29 [《开启中国外交新征程——王毅外长在“新起点，新理念，新实践—2013中国与世界”研讨会上的演讲》，载《世界知识》，2014年第1期，第29页。].

Yixian, X. 1993 *Sabiduría y estrategia diplomática* (Zhengzhou: Henan People’s Publishing House) [谢益显：《外交智慧与谋略》

，郑州：河南人民出版社，1993年，第173页。].

Yongsheng, Z. 2004 *La diplomacia económica* (Beijing: China Youth Press) [周永生：《经济外交》，北京：中国青年出版社，2004年，第22页。].

Yongsheng, Z. 2006 “Resumen y comentario de los estudios sobre el concepto de ‘diplomacia económica’ en los últimos 50 años” en *Journal of Hangzhou Normal University*, N° 3: 28 [周永生：《近50年“经济外交”概念研究述评》，载《杭州师范学院学报》，2006年第3期，第28页。].

Youwen, Z. y Shuguang, L. (ed.) 2009 *Ensayos sobre la diplomacia económica de China 2009* (Beijing: Economic Science Press) [张幼文、刘曙光主编：《中国经济外交论丛2009》，北京：经济科学出版社，2009年，第123-126页。].

Yuan, J. *et al.* 2009 “Selection of Performance Objectives and Key Performance Indicators in Public-Private Partnership Projects to Achieve Value for Money” en *Construction Management and Economics*, Vol. 27, N° 3: 253-255.

Guo Cunhai*

LA CONSTRUCCIÓN DE LA IMAGEN DE CHINA EN AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, las relaciones exteriores de China vienen presentando la siguiente tendencia: mientras la diplomacia política y la económica se desarrollan rápidamente, la importancia de la cultural se eleva considerablemente. La diplomacia cultural no solo contribuye a fortalecer el conocimiento y la comprensión mutua entre los países, sino que también promueve la sostenibilidad de la cooperación política y económica; además, es favorable para elevar el poder blando y construir la imagen de China.

El año 2016 fue el Año de Intercambio Cultural entre China y América Latina. Era la primera vez que la cultura alcanzaba una posición tan importante como la política y la economía, después de que la relación sino-latinoamericana viviese un desarrollo rápido de más de 10 años, lo cual ha sido también el reflejo del papel destacado que desempeña la diplomacia cultural de China. Este texto, a través del análisis de la situación actual del conocimiento mutuo sino-latinoamericano, reflexiona sobre los desafíos especiales que atraviesa

* Guo Cunhai es doctor, investigador asociado y director del Departamento de Estudios Sociales y Culturales del Instituto de América Latina de la Academia China de Ciencias Sociales. También es cofundador y director de la Comunidad de Estudios Chinos y Latinoamericanos (CECLA) en Beijing, China.

la construcción de la imagen china en América Latina y plantea algunas ideas sobre cómo mejorar la imagen de China en dicha región.

1. LA CONCIENCIA NACIONAL DE LA IMAGEN DE CHINA Y LA IMAGEN DE CHINA EN DOS MUNDOS

1.1. IMPULSOS PARA CONSTRUIR LA IMAGEN DE CHINA

Cuando hablamos de imagen nacional nos referimos a las impresiones, los conocimientos y las evaluaciones que generan la historia y la actualidad, los comportamientos, las diversas actividades nacionales y las influencias exteriores de un determinado país en la comunidad internacional y en el público interno (Yingchun, 2010: 89).

En el mundo contemporáneo, las potencias principales y las emergentes consideran la construcción de la imagen nacional como una estrategia para elevar y consolidar su posición internacional. Desde comienzos de este siglo, a medida que la fuerza política y la económica han ido aumentando, China ha tomado cada vez más conciencia de la imagen nacional y presta más atención a la construcción de la misma. Los impulsos que subyacen consisten en cuatro aspectos.

En primer lugar, tiene que ver con la conciencia de ser una potencia mundial responsable. Durante el periodo 2000-2011, China pasó de ser la sexta economía a convertirse en la segunda economía mundial tomando en cuenta el PIB nacional. El fortalecimiento del poder económico elevó en gran medida la posición de China en la comunidad internacional, pero, al mismo tiempo, ha conducido también a que la comunidad internacional eleve de repente sus expectativas sobre China, la potencia emergente. Para lograr la comprensión y la confianza de la comunidad internacional, China debe presentarse como una potencia mundial que está a la altura de sus responsabilidades.

En segundo lugar, se trata de la necesidad de esclarecer un malentendido sobre la imagen china. Su rápido surgimiento ha conducido a que algunos países adopten una actitud de duda e incluso de temor hacia las acciones e intenciones de China, de modo que se han creado una serie de argumentos, entre los cuales se destaca la “teoría de la amenaza china”. Este argumento refleja en gran medida el descontento y el pánico que los países desarrollados tienen del surgimiento de China, pues la ven como un “contrincante”. Ante esto, China debe aclarar la verdad de los hechos al mundo, evitando que su imagen sea malentendida y desacreditada una y otra vez.

En tercer lugar, con respecto a la idea de “neocolonialismo”, China debe sobre todo mostrar la buena voluntad que posee para con el mundo en vías de desarrollo. En el año 2000, China aprovechó el

momento para plantear la estrategia de "salir al exterior" (*going-out*), en la cual colaborar con el mundo en vías de desarrollo, sobre todo con la región africana y la latinoamericana, es uno de sus objetivos principales. Sin embargo, la difamación por parte de los medios de comunicación de Occidente sostiene que la cooperación entre China y estas regiones supone ejercer un "neocolonialismo". Este argumento, en el mejor de los casos, puede ser generado solamente por la difusión de hechos distorsionados, pero tiene muy buena acogida en regiones como África y América Latina, impidiendo la internacionalización de China. Por lo tanto, China necesita especialmente dar a conocer su voz a numerosos países en vías de desarrollo, mostrar su buena voluntad y evitar ser demonizada una y otra vez.

Por último, tiene que ver con el cambio en la filosofía diplomática que han adoptado los líderes de China. En los últimos años, "el poder blando cultural", "la diplomacia pública", "la comunidad de destino compartido" se han vuelto conceptos muy frecuentemente incluidos en los documentos de política gubernamentales y muy a menudo mencionados por los líderes chinos. Esto muestra el cambio significativo en lo referente a la filosofía o al concepto de diplomacia, a fin de mejorar y elevar la imagen de China. Desde 2013, la nueva generación de líderes presta más atención al diálogo cultural entre China y el extranjero desde una expectativa estratégica; la diplomacia cultural es incluso considerada por Robert Lawrence Kuhn, experto estadounidense en temas de China, como el núcleo de "la diplomacia modelo Xi". Esto supone el surgimiento de un "punto de inflexión" importante en la diplomacia china (Kuhn, 2015), el cual se refleja notablemente en el uso del concepto "comunidad de destino compartido" (Jingshi, 2015), mencionado por lo menos 70 veces por el presidente Xi Jinping desde la celebración del XVIII Congreso Nacional del PCCh. El "destino compartido" se basa primero en el conocimiento y el entendimiento mutuos; por lo tanto, el intercambio y el aprendizaje mutuo en lo cultural han llegado a ser la nueva guía para desarrollar la relación sino-latinoamericana, sino-africana, sino-europea, y en definitiva, la relación entre China y el mundo.

1.2. LA IMAGEN DE CHINA EN DOS MUNDOS

En este nuevo siglo, a medida que se ha ido elevando la posición internacional de China, instituciones famosas dedicadas a la realización de encuestas prestan cada vez más atención a la opinión de la comunidad internacional sobre China. Entre ellas se destaca el Centro de Investigación Pew, cuyas encuestas son más continuas y autorizadas. Desde 2005, esta institución ha llevado a cabo encuestas sobre el conocimiento de China en diversos países. El presente

artículo considera al Grupo de los Siete (G7) y a ocho países africanos como muestra de su análisis. El G7 es la organización internacional más representativa del mundo desarrollado, también denominada como "el club de países ricos"; mientras que los ocho países africanos han sido la primera parada de la estrategia china de "salir al exterior" y son representantes del mundo en vías de desarrollo. De esta manera, se puede mostrar de manera integral la imagen que tiene China en dos mundos diferentes[1].

Desde un punto de vista general, el G7, que es el representante del mundo desarrollado de Occidente, tiene más impresiones negativas que positivas sobre China (ver tabla 1; Pew Global - Indicators Database, 2015b). En primer lugar, la proporción de los Estados miembros del G7 que tienen una opinión favorable sobre China es relativamente pequeña y presenta una tendencia a la disminución. En la mayoría de encuestas, ese porcentaje no sobrepasó el 50%. En los últimos años es incluso más pequeño; por ejemplo, en 2013 y 2015, la proporción fue menor que la de 2007.

En segundo lugar, las actitudes que adoptan hacia China los Estados miembros del G7 varían un poco, pero comparten la misma característica general. En 2005, el 65% de los encuestados en el Reino Unido mostraron una opinión favorable sobre China, lo que supuso el porcentaje más elevado entre los 7 países. Pero en los siguientes 10 años, este porcentaje fue disminuyendo considerablemente, hasta que en 2015 alcanzó su punto más bajo en la historia, que fue del 45%. El caso de Japón también es especial. Debido a que China y Japón guardan rencores históricos muy profundos, el porcentaje de los encuestados japoneses que tuvieron una opinión favorable sobre China no sobrepasó el 35% (su mejor resultado en 2011), mientras que el punto más bajo fue de apenas un 5% (en 2013) y un 9% (en 2015).

1 La imagen nacional también depende de la opinión de la gente dentro del país. Según la Encuesta Global de Actitudes del Centro de Investigación Pew, durante 10 años continuos (2006-2016), el porcentaje de los encuestados chinos que señalaron que la imagen del país era "muy favorable" y "algo favorable" se mantuvo por encima del 90%, lo cual quiere decir que el pueblo chino se siente satisfecho con el desarrollo del país.

Tabla 1
Estados miembros del G7 según la opinión favorable
sobre China, 2005-2015 (en %)

País	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Canadá	58	52	53	—	43	39
Francia	58	47	41	51	42	50
Alemania	46	34	29	34	28	34
Italia	—	27	—	—	28	40
Japón	—	29	26	34	5	9
Reino Unido	65	49	52	59	48	45
EE.UU.	43	42	50	51	37	38
Promedio	54.0	40.0	41.8	45.8	33.0	36.4

Fuente: Pew Global - Global Indicators Database (2015a). Promedios calculados por el autor.

Por otro lado, a diferencia del mundo desarrollado, África tiene una impresión relativamente positiva sobre China. Desde un punto de vista general, China mantuvo una elevada imagen positiva en África entre 2007 y 2015, y esta imagen presenta generalmente una tendencia ascendente (ver tabla 2). Los datos muestran que en los 4 años que tomó realizar la encuesta, el porcentaje de africanos con una opinión favorable sobre China siempre se mantuvo alrededor del 67%, 30 puntos porcentuales más que en el caso de los Estados miembros del G7. En los últimos dos años, este porcentaje ha permanecido estable. En 2015 alcanzó incluso el 69,5%. Asimismo, hablando de un determinado país, solamente Sudáfrica ha adoptado una actitud "totalmente diferente" a la de otros países africanos con respecto a China. El porcentaje de sudafricanos que tienen una opinión favorable sobre China fue el menor entre ocho países africanos: no llegó al 50% en promedio. La imagen de China tendría una mejor recepción en África si no se tomara en consideración el caso de Sudáfrica.

Tabla 2
Encuestados de 8 países africanos según la opinión favorable y desfavorable sobre China (en %)*

Porcentaje de africanos que tienen una opinión favorable sobre China				País	Porcentaje de africanos que tienen una opinión desfavorable sobre China			
Año 2007	Año 2013	Año 2014	Año 2015		Año 2007	Año 2013	Año 2014	Año 2015
67	—	—	75	Etiopía	28	—	—	7
75	67	61	80	Ghana	14	22	23	13
81	78	74	70	Kenia	15	13	16	22
—	76	70	70	Nigeria	—	11	14	14
—	77	71	70	Senegal	—	8	12	11
—	48	45	52	Sudáfrica	—	43	40	34
70	—	77	74	Tanzania	11	—	10	10
45	59	61	65	Uganda	23	17	18	19
67,6	67,5	65,6	69,5	Promedio simple	18,2	19	19	16,3

*Nota: No hay muchos datos disponibles sobre el periodo 2008-2012, por lo tanto se han seleccionado los años cuyos datos son abundantes.
Fuente: PewGlobal - Global Indicators Database (2015a). Los promedios han sido calculados por el autor.

Estos análisis sobre el conocimiento de la imagen china demuestran plenamente que, en general, la China emergente no tiene un alto grado de aceptación por parte de los países desarrollados occidentales; y que aunque China ha conseguido un alto grado de aceptación en los países en vías de desarrollo, representados por África, todavía se pueden introducir mejoras. El hecho de que China no tenga buena acogida en los países desarrollados occidentales se atribuye en gran medida a la supremacía y la preeminencia histórica de la cultura occidental, lo cual supone pensamientos rígidos y conocimientos inflexibles que son difíciles de cambiar. Por lo tanto, China debe esforzarse por construir su imagen en el mundo en vías de desarrollo, puesto que estas regiones son el espacio donde China puede poner en marcha la estrategia de "salir al exterior" y ejercer influencia. Este aspecto es también uno de los motivos por los cuales los países desarrollados occidentales critican a China. Como justamente señala Kevin Gallagher (2016), catedrático de la Universidad de Boston, el mantener una imagen positiva en regiones en vías de desarrollo, como África y América Latina, es trascendental para el interés de China.

2. EL CONOCIMIENTO MUTUO ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA

En comparación con la impresión activa y positiva que deja en África, China presenta una imagen más complicada en América Latina. Esto

no solo se debe a la distancia geográfica entre ambas, al retraso en el desarrollo de la relación sino-latinoamericana y al conocimiento limitado entre las dos partes, sino que las características culturales e históricas más complicadas que las de África conducen a que China se enfrente con mayores desafíos a la hora de construir su imagen nacional en América Latina.

2.1. CONOCIMIENTO BÁSICO DE AMÉRICA LATINA EN CHINA

La construcción de la imagen nacional es el proceso de interacción cognitiva en el que se forman percepciones y evaluaciones integrales. La falta de conocimiento de América Latina en China intensifica, sin duda alguna, ese desafío. Desde hace mucho tiempo, el conocimiento sobre América Latina en China sigue siendo similar a la famosa sentencia de Li Shenzhi: "En la actualidad, con respecto a América Latina, tenemos más conceptos abstractos que conocimientos concretos, más percepciones confusas que experiencias exactas" (Bethell, 1995: 1; Vol.1). La encuesta de opinión pública "América Latina en los ojos de los chinos", que comprende el periodo 2007-2008 y fue propuesta por el Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias Sociales de China, confirma plenamente aquel punto de vista.

El resultado de esta encuesta presenta tres características (Weiguang, 2008: 31-40). En primer lugar, el conocimiento básico sobre América Latina por parte del pueblo chino se encuentra en general en un nivel bajo. Por ejemplo, solo el 52% de los encuestados pudieron responder correctamente que "el idioma oficial de la mayoría de los países latinoamericanos es el español", y solamente el 37% de los encuestados supieron que los brasileños hablan portugués.

En segundo lugar, la percepción de América Latina por parte de China se concentra en gran medida en conocimientos superficiales y carece de comprensiones profundas. Por ejemplo, entre las 12 opciones para la pregunta "¿cuál es el primer pensamiento que surge en ti al hablar de América Latina?", las primeras cinco respuestas fueron, respectivamente, el carnaval, la samba y el tango (70%), el fútbol (68%), la música latina (52%), Pinochet (49%) y la selva amazónica (45%). Seis años después, una investigación enfocada en la población que ha recibido una educación superior demuestra que esta situación no ha cambiado mucho (Johnson y Zhimin, 2015): solo dos terceras partes de los encuestados pudieron mencionar una celebridad de América Latina, pero los que mencionan a jugadores de fútbol son mucho más que los que hablan de políticos famosos y de escritores célebres que han ganado el Premio Nobel de Literatura.

En tercer lugar, los encuestados chinos se muestran optimistas con respecto al futuro de la relación sino-latinoamericana (el 83% de

ellos se sienten optimistas y prudentemente optimistas). Esto quiere decir que el pueblo chino tiene una buena actitud hacia América Latina y está satisfecho con la situación actual y la tendencia de desarrollo de esta relación. Entre todos los factores de consideración, el comercio y la economía (75%), la cooperación en materia de energía (41%) y los intercambios deportivos y culturales (40%) fueron los ámbitos más apreciados, lo cual también indica que la cooperación económica es el aspecto principal para desarrollar la relación sino-latinoamericana.

Las investigaciones antes mencionadas demuestran que el hecho de que China adopte una actitud positiva y activa hacia el contacto con América Latina se debe, en gran medida, a que en la interacción sino-latinoamericana China es el promotor y América Latina el receptor; lo cual puede explicar por qué China desembarca en América Latina. Pero al mismo tiempo, esta situación implica un riesgo potencial: debido al conocimiento superficial que China tiene de América Latina, se pueden producir choques o conflictos a medida que el contacto entre las dos partes se hace más frecuente y profundo, así que esto puede provocar o continuar la comprensión negativa sobre China en América Latina (*OxResearch Daily Brief Service*, 2013). Este riesgo es previsible e imaginable. Por ejemplo, si hay dos conductores y uno no conoce las reglas de tránsito en la carretera del otro, cuanto más frecuente sea el contacto entre ambos, mayor será la posibilidad de que se produzcan conflictos.

2.2. CONOCIMIENTO DE CHINA EN AMÉRICA LATINA

En comparación con el conocimiento que hay en China sobre América Latina, el que tiene América Latina sobre China es relativamente complicado, ya que América Latina es una región muy heterogénea. Sin embargo, teniendo en cuenta que no hay suficientes datos estadísticos acerca del conocimiento en China sobre América Latina, es difícil analizarlo detalladamente. Por el contrario, existen datos estadísticos relativamente precisos y que provienen de múltiples fuentes con respecto al conocimiento sobre China por parte de América Latina, de modo que pueden reflejar de manera completa y objetiva la situación real del mismo.

En el presente artículo solo se toman en cuenta dos grupos de datos: uno procedente de la "Encuesta Global de Actitudes" del Centro de Investigación Pew de EE.UU., y el otro de la Corporación Latinobarómetro, reconocida institución en el ámbito estadístico de América Latina. Las razones por las que se consideran los datos de estas dos instituciones son las siguientes: en primer lugar, los datos estadísticos con respecto a la imagen china obtenidos por ambas instituciones son a largo plazo, de modo que pueden reflejar una tendencia

dentro de un periodo histórico, facilitando la comprensión del cambio en el conocimiento sobre China por parte de los latinoamericanos; en segundo lugar, las dos instituciones pertenecen a EE.UU. y a América Latina, respectivamente, así que sus cifras pueden ser analizadas desde diferentes puntos de vista, a fin de incidir en la objetividad e integridad del análisis de los datos y de reflejar, en la mayor medida posible, el conocimiento real sobre China por parte de América Latina.

2.2.1. EL CENTRO DE INVESTIGACIÓN PEW

El Centro de Investigación Pew es una de las instituciones de estadística más reconocidas e integrales en el mundo, por lo que resulta valioso que, desde 2007, este centro haya realizado encuestas sistemáticas y a largo plazo respecto a la imagen de China en América Latina. En la actualidad, los datos están actualizados hasta 2015. Los datos de la "Encuesta Global de Actitudes" de Pew en los últimos años (ver tabla 3) revelan que la actitud que tiene América Latina sobre China presenta dos características: en primer lugar, el porcentaje de los encuestados que tienen una opinión favorable sobre China en América Latina es mucho mayor que el del caso del G7, pero es mucho menor que en África; en segundo lugar muestra que el conocimiento sobre China en América Latina es mucho más complejo que en África, lo cual se refleja en que el porcentaje de los encuestados que tienen una opinión favorable sobre China nunca ha sobrepasado el 60% y es muy variable.

Se puede notar claramente, según la tabla 3, que a partir de 2007, el porcentaje de los encuestados que tienen una opinión favorable sobre China en América Latina primero aumentó y luego disminuyó. Desde un punto de vista general, este porcentaje experimentó un aumento en cierta medida durante 7 años (2007-2013). En el año 2013, alrededor del 60% de los encuestados latinoamericanos consideraban que China tenía "muy buena acogida", una proporción que superó en más de 10 puntos porcentuales a la de 2007, año en el que se inició la investigación. Sin embargo, según la encuesta realizada en la primavera de 2014, el porcentaje de los encuestados latinoamericanos que tenían una opinión favorable sobre China cayó bruscamente al 51%.

Si nos referimos a un determinado país, la actitud hacia China de Brasil vivió el mayor cambio. En 2013, el 65% de los encuestados brasileños tenían una opinión favorable sobre China, un porcentaje mucho más elevado que el promedio de la región. No obstante, en 2014, este porcentaje bajó 11 puntos porcentuales, e incluso registró 7 puntos porcentuales menos que el promedio de la región, aunque en 2015 se consiguió una ligera mejora. En el mismo periodo, el porcentaje de los encuestados brasileños que tenían una opinión desfavorable sobre

China aumentó notablemente. En 2014, el 44% de los encuestados brasileños creían que China era "muy impopular" o "no muy popular", lo que significó el mayor porcentaje en América Latina, e incluso estuvo 12 puntos porcentuales por encima del promedio de la región.

Tabla 3

Encuestados de América Latina según la opinión favorable y desfavorable sobre China (en %)*

Porcentaje de los latinoamericanos que tienen una opinión favorable sobre China				País	Porcentaje de los latinoamericanos que tienen una opinión desfavorable sobre China			
Año 2007	Año 2013	Año 2014	Año 2015		Año 2007	Año 2013	Año 2014	Año 2015
32	54	40	53	Argentina	31	22	30	26
—	58	—	—	Bolivia	—	19	—	—
—	65	44	55	Brasil	—	28	44	36
62	62	60	66	Chile	22	27	27	25
—	—	38	—	Colombia	—	—	32	—
43	45	43	47	México	41	33	38	34
56	—	56	60	Perú	22	—	27	22
—	71	76	58	Venezuela	—	19	26	33
48,3	59,2	51	56,5	Promedio simple	29	24,7	32	29,3

Nota: *Los datos de 2008 a 2012 corresponden solamente a unos cuantos países latinoamericanos. Para garantizar la validez de los datos, solo se consideran los datos de los años 2007, 2013, 2014 y 2015, que cubren más países. La categoría "favorable" abarca las opciones "muy favorable" y "algo favorable"; mientras que la "desfavorable" comprende las opciones "muy desfavorable" y "algo desfavorable".
Fuente: PewGlobal - Global Indicators Database (2015a). Los promedios han sido calculados por el autor.

En 2013 el Centro de Investigación Pew llevó a cabo una encuesta sobre la actitud hacia China por parte de diversos países del mundo –entre ellos, países latinoamericanos–, tomando en cuenta varios aspectos. En cuanto a cómo ven la relación con China, el 54% de los encuestados de 7 países latinoamericanos la consideraron como un socio en materia de cooperación; por el contrario, solo el 10% tomó a China como un enemigo. Sin embargo, en África estos dos porcentajes fueron 67,7% y 7%, respectivamente. Al mismo tiempo, el 28% de los encuestados latinoamericanos se mostraron neutrales, es decir, no consideraron que China sea un socio ni un enemigo, pero en África esta cifra fue solo de un 12,5%.

En cuanto al tema del poder blando y la difusión tecnológica y cultural, América Latina y África comparten la misma posición, puesto que ambas regiones admiran los avances científicos y tecnológicos alcanzados por China (72% y 75%, respectivamente). Sin embargo, en términos de la difusión de ideas y costumbres, sobre todo en el

sector musical y cinematográfico, el resultado no fue muy satisfactorio, puesto que tanto los latinoamericanos como los africanos no mostraron mucho interés por la cultura y el arte de China.

Además, en cuanto a la pregunta "¿hasta qué punto China considera los intereses de su país?", los encuestados latinoamericanos la evaluaron de una manera mucho más negativa, ya que el 52,6% de ellos sostuvieron que China no considera nada o no considera mucho los intereses de su país; por el contrario, en África esta cifra fue solo del 21,7%. Entre los países que superaron la media de las evaluaciones negativas figuraron Argentina, Chile, Bolivia, Brasil y México. En el caso de Argentina y Chile, el porcentaje incluso alcanzó el 71% y el 65%; por otra parte, Venezuela fue el país que registró el mayor porcentaje de encuestados que consideraron que China sí aprecia plenamente o en una medida relativamente grande los intereses de su país (67%) (Pew Research Centre, 2013).

2.2.2. LATINOBARÓMETRO

Con el fin de determinar desde diferentes perspectivas el conocimiento de China en América Latina, en este artículo se analizan también los datos provenientes de la institución estadística latinoamericana Latinobarómetro. Según nuestro parecer, las encuestas realizadas por esta institución presentan menos prejuicios que las hechas en EE.UU. A través del análisis de los datos, se pueden resumir los siguientes puntos (ver gráfico 1).

En primer lugar, en comparación con la "Encuesta Global de Actitudes" del Centro de Investigación Pew de EE.UU., las encuestas realizadas por Latinobarómetro durante 12 años indican que la opinión sobre China en América Latina es relativamente positiva. De todo el periodo comprendido en la encuesta, solo entre los años 2001 y 2003 el porcentaje de los encuestados latinoamericanos que tuvieron una opinión favorable sobre China presentó una tendencia a la disminución (en 2003 cayó al nivel más bajo: 48%). Después de 2003, el porcentaje fue aumentando hasta que en 2006 alcanzó el segundo índice más alto (64%). Durante el periodo 2006-2011, la cifra permaneció estable en un nivel alto; mientras que en 2013 la situación de hace 10 años se repitió, pues el porcentaje bajó de un 65% en 2011 –que fue el índice más alto– a un 53%. La característica de todo este periodo es que en todos los años, con la excepción de 2003, el porcentaje de los encuestados que tuvieron una opinión favorable sobre China sobrepasó el 50%. Durante el periodo 2006-2011, este porcentaje fue aún mayor, ya que permaneció en alrededor del 60%.

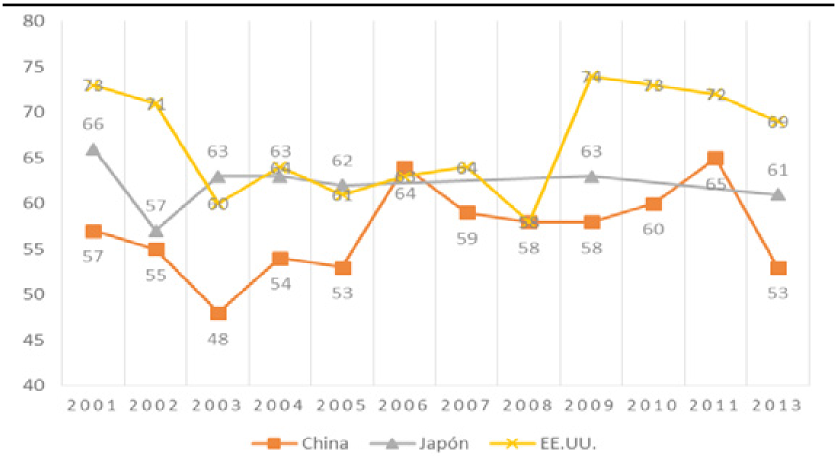
En segundo lugar, China tiene un grado de aceptación en América Latina mucho más bajo que el de EE.UU. En todo el periodo abarcado

por la encuesta, el porcentaje de los encuestados latinoamericanos que tuvieron una opinión positiva de EE.UU. fue superior en cerca de 10 puntos porcentuales al alcanzado por China, lo cual refleja la profunda y prolongada influencia que EE.UU. tiene en América Latina. Los datos revelan que, a excepción del año 2008, el porcentaje de los encuestados que expresaron una opinión positiva sobre EE.UU. sobrepasó siempre el 60%, y en algunos de estos años (2001, 2002, 2009, 2010 y 2011) la cifra incluso superó el 70%.

En tercer lugar, la imagen positiva de China en América Latina no puede competir incluso con la de Japón, país que ingresó relativamente tarde a América Latina. Los datos revelan que, en todos los años en los que hay datos disponibles, el porcentaje de los encuestados latinoamericanos que tuvieron una opinión positiva de Japón permaneció por encima del 60%, a excepción del año 2002 (57%). Al mismo tiempo, Japón tuvo una imagen positiva estable en América Latina, a diferencia de EE.UU. y China, que han experimentado una gran variación. Las encuestas sobre la percepción de Japón eliminan en cierta medida el prejuicio de que "el que llega tarde es el retrasado". De hecho, si las medidas o los métodos son adecuados, se puede construir una imagen más activa y positiva.

Gráfico 1

La opinión sobre China, Japón y EE.UU. en América Latina



Fuente: Elaborado con los datos del periodo 2001-2013 de la Corporación Latinobarómetro.

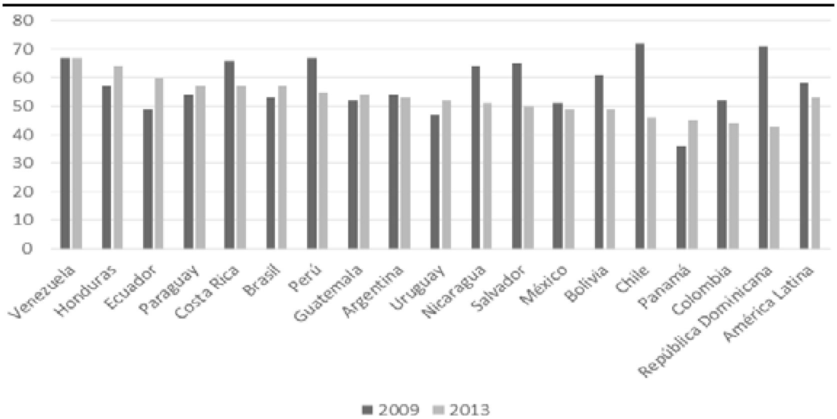
Un análisis comparativo de diferentes países puede reflejar mejor la complejidad y la inestabilidad de la opinión sobre China en América Latina. Para ello consideramos los datos de 19 países latinoamericanos recogidos en los años 2009 y 2013 (ver gráfico 2).

El resultado demuestra que, en primer lugar, en 2009, un año después de que el Gobierno chino publicara el libro blanco *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*, en la mayoría de países latinoamericanos, el porcentaje de quienes tenían una actitud positiva hacia China era relativamente grande. Por ejemplo, en Chile, la República Dominicana, Venezuela, Perú y Costa Rica esta cifra alcanzó un rango del 66% al 72%; mientras que en los grandes países latinoamericanos, como Brasil, Argentina y México el porcentaje también permaneció por encima del 50%.

En segundo lugar, en la mayoría de los países de América Latina, el porcentaje de encuestados que tuvieron una opinión favorable sobre China en 2013 bajó en comparación con las cifras de 2009. Algunos países pequeños constituyeron contadas excepciones. Brasil fue el único país grande en el que el porcentaje de quienes adoptaron una actitud positiva hacia China había bajado. Lo interesante es que las investigaciones realizadas por Johnson y Lin Zhimin, dentro de una comunidad compuesta por intelectuales que provienen de las capitales de las provincias orientales de China, revelan que, en el mismo periodo, Brasil fue considerado por los encuestados chinos como el socio de cooperación más importante (Johnson y Zhimin, 2015).

Ecuador fue el país en el que el porcentaje de los encuestados que adoptaron una actitud positiva hacia China aumentó más en este periodo: 11 puntos porcentuales. Por el contrario, Chile y la República Dominicana fueron los países en los que se presentó la mayor disminución, unas cinco veces la reducción media de América Latina. Vale la pena reflexionar profundamente sobre la razón subyacente.

Gráfico 2
Impresión positiva de China en 19 países de América Latina



Fuente: Elaborado con los datos de Latinobarómetro de los años 2009 y 2013.

Además, el resultado de la encuesta de Latinobarómetro sobre "la imagen que se tiene de la democracia de China", orientada hacia áreas específicas (Latinobarómetro, 2014), puede ser totalmente diferente de lo previsto. En el año 2013, solo el 11% de los encuestados latinoamericanos consideraron que China no es un país democrático, una situación completamente contraria al argumento de que "China es una dictadura" que Occidente ha inventado en términos de opinión pública. Costa Rica y Chile son los países que cuentan con el mayor porcentaje de encuestados que creen que China no es un país democrático (23% y 20%, respectivamente); les siguen Panamá, Colombia, Argentina, Venezuela, Brasil y Perú, cuyos porcentajes varían entre 12% y 16%. En el caso de los otros países latinoamericanos, el porcentaje está por debajo del promedio.

Otros datos indican que, al medir el grado de democracia con el criterio del 1 al 10 (cuanto más grande sea este valor, más democrático será), China recibe una calificación de 5,3 por parte de los encuestados latinoamericanos. Si hablamos de países concretos, Uruguay y Paraguay son los que dan una puntuación más alta (6,2 y 6,0, respectivamente), mientras que la mayoría de los otros países dan una puntuación mayor que 5,0. Esto demuestra plenamente que para la mayoría de los países latinoamericanos, en lo que concierne a la democracia China no es una "dictadura", como Occidente difama, sino que es el país que ha realizado grandes avances en este ámbito. Sin embargo, estas puntuaciones también reflejan que los países de América Latina aún abrigan grandes esperanzas respecto al avance democrático en China.

3. ORIGEN DE LOS "MALENTENDIDOS" SOBRE CHINA EN AMÉRICA LATINA

El análisis anterior pone de manifiesto que, a excepción de unos pocos países que tienen una opinión relativamente negativa hacia China en ciertos periodos, la mayoría de los países latinoamericanos muestran una actitud relativamente positiva. Este resultado indica que la actitud que tiene América Latina sobre China no es tan negativa como la que imaginamos, ni tan buena como la que suponemos; pero existe efectivamente un gran margen de mejora. Teniendo en cuenta que la opinión siempre impacta en la reacción emocional, y esta última, a su vez, forma la opinión, es muy necesario mejorar la opinión sobre China en América Latina, puesto que "es una dimensión muy importante en la relación sino-latinoamericana y puede tener un gran impacto en su desarrollo" (Santillán, 2014). Para mejorar esta opinión, es imprescindible conocer a fondo el origen de los "malentendidos" sobre China en América Latina.

3.1. LA FALTA DE CONOCIMIENTO SOBRE AMÉRICA LATINA EN CHINA Y SUS EFECTOS

El conocimiento se forma a partir de la interacción. Una imagen positiva se construye en gran medida sobre la base del afecto mutuo. Desde esta perspectiva, la falta de conocimiento de América Latina en China –o una equivocación cognitiva causada por esa falta–, puede tener un impacto en el conocimiento sobre China en América Latina y generar una impresión negativa.

Desde hace tiempo, las investigaciones sobre América Latina que se realizan en China han estado orientadas hacia el pragmatismo, es decir, no están hechas en gran medida para alcanzar un conocimiento y una comprensión objetiva e integral, sino que tienen como objetivo "servir de advertencia". Debido a esto, algunas personas de los círculos académicos y de medios de comunicación han colocado a América Latina algunas etiquetas como "enfermedad urbana", "latinoamericanización", "violencia", "desigualdad", entre otras.

El prejuicio o la ceguera selectiva de unos cuantos en los círculos académicos y el conocimiento superficial por parte de los medios de comunicación, que se enfocan en obtener beneficios por llamar la atención, conducen a que en China el "sentido colectivo" (Armony y Strauss, 2012: 1-17) haya "problematizado" a América Latina y haya "latinoamericanizado" los problemas. De esta manera se construye un estereotipo sobre América Latina en China.

> Este entorno conduce a que algunas personas adopten una actitud totalmente pragmática al citar el ejemplo de América Latina y a que se relacione todo con América Latina. Incluso, en el caso de faltar un conocimiento básico sobre esta, es como si América Latina fuera un cesto en el que puede caber cualquier cosa (Cunhai, 2014).

Este concepto negativo alcanzó su punto máximo cuando el pueblo chino desarrolló una visión de América Latina bajo el efecto de los círculos mencionados, los mismos que se refuerzan mutuamente: "Como conjunto, América Latina no ha podido encontrar un camino de desarrollo sostenible y coherente" (Shen, 2012: 157-177), situación que es conocida coloquialmente como "la trampa de la renta media". En 2016, la opinión negativa sobre América Latina en el pueblo chino alcanzó otra vez su punto más alto, y estuvo sobre todo dirigida a Brasil y a Venezuela, pues una serie de chistes irónicos sobre los Juegos Olímpicos en Río de Janeiro y sobre Venezuela se difundieron ampliamente en Internet.

El conocimiento relativamente rígido sobre América Latina, por parte de China, es peligroso. Además de que los conceptos –que no son integrales ni objetivos– pueden extenderse hacia el extranjero

y difundirse fácilmente por la región latinoamericana, esta situación no es favorable para el desarrollo a largo plazo de la relación sino-latinoamericana.

De hecho, hace muchos años Howard Wiarda, especialista estadounidense en política comparada, advirtió sin rodeos a los políticos de su país, en el libro *The Soul of Latin America: The Cultural and Political Tradition*, que "EE.UU. está dispuesto a hacer cualquier cosa por América Latina, menos entenderla" (Wiarda, 2003: 432). El estereotipo que hay acerca de América Latina y el etnocentrismo adoptado son las razones principales por las que EE.UU. no ha podido comprenderla. Para evitar cometer el mismo error, China debe abandonar este estereotipo y fortalecer el conocimiento y la comprensión profunda e integral de la misma. Esto favorece fundamentalmente el conocimiento mutuo y la opinión positiva entre China y América Latina.

3.2. LA DUDA Y LA PREOCUPACIÓN EN AMÉRICA LATINA HACIA LOS EXTRANJEROS

América Latina es una región especial porque tiene una historia complicada y enredada. En realidad, su historia se compone de una serie de "desembarcos", como parte de un proceso de contacto y mestizaje entre los recién llegados (extranjeros y fuerzas extranjeras) y los habitantes nativos de esta región (grupos indígenas y los que llegaron, se asentaron y se integraron con ellos) (Armony y Strauss, 2012: 1-17). Este encuentro histórico entre diferentes comunidades provocó dolorosos acontecimientos. Al inicio, se manifestaron en el genocidio, la conversión espiritual y el mestizaje de etnias, producidos por el viejo colonialismo de Europa; posteriormente, se exteriorizaron con el saqueo y el control de recursos, dirigidos por el neocolonialismo de Europa y de América del Norte. En este proceso, los latinoamericanos adquirieron un nuevo reconocimiento de su identidad: desarrollaron una actitud defensiva de duda y preocupación hacia todos los extranjeros, lo cual fue una reacción inconsciente.

En este siglo, el fortalecimiento de las relaciones políticas y económicas entre China y América Latina puede generar fácilmente preocupaciones profundas en los latinoamericanos; por ejemplo, si la relación sino-latinoamericana se asemeja a la relación que hubo entre América Latina y Europa y entre América Latina y EE.UU. en el pasado, es decir, una relación basada en el intercambio de productos primarios por industriales. A los latinoamericanos les preocupa que con esta relación de intercambio desequilibrada y desigual, América Latina llegue a depender de China y ocasione que su economía caiga en un deterioro estructural a largo plazo. Las relaciones económicas

y comerciales entre China y América Latina en los últimos diez años constituyen, en cierta medida y al menos superficialmente, razones de preocupación para los latinoamericanos.

Desde el punto de vista de los grupos marginados, China es esencialmente igual que las potencias occidentales, pues consideran que ambos comparten la misma codicia por los recursos naturales de esta región. Además, la importación de mano de obra de China ha intensificado aún más la preocupación de los latinoamericanos en lo que respecta a la ocupación de puestos de trabajo y al impacto en el medio ambiente local. Por ejemplo, en países latinoamericanos como México y Argentina, algunas personas consideran a la comunidad china y los supermercados chinos como "un ejército que ha invadido con sus mercancías" (Armony y Strauss, 2012: 1-17). Las empresas chinas también han sido acusadas de hacer negocios de manera "confusa y sin seguir las reglas", despreciando en general "la justicia y la transparencia" y violando las normas de trabajo y de salarios adecuados, etcétera (Armony y Strauss, 2012: 1-17).

Los datos provenientes del Centro de Investigación Pew revelan que cerca de un 40% de los latinoamericanos no se muestran a favor de las actividades comerciales de las empresas chinas en su país, sobre todo en Brasil, México, Argentina y Bolivia. Sin embargo, en África, el 59% de los encuestados tienen una opinión favorable sobre las prácticas comerciales de China en sus países (Pew Research Centre, 2013). Se puede deducir que el factor que tiene gran impacto en la construcción de la imagen de China en los países latinoamericanos tiene relación con que China demuestre a los latinoamericanos que su existencia no va a generar consecuencias negativas en aspectos como el medio ambiente, las condiciones laborales, la vida social y la economía.

Pero, en realidad, las empresas chinas no se adaptan a las políticas medioambientales ni a las laborales; además, la responsabilidad social practicada por las empresas no satisface la demanda de las comunidades. Todos estos factores intensifican, sin duda alguna, la preocupación de los latinoamericanos[2].

3.3. LA DIFERENCIA CULTURAL ES EL ORIGEN DE LOS MALENTENDIDOS ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA

El hecho de que China y América Latina tengan muy diferentes culturas, valores y conceptos constituye el origen principal de los

2 Ver: Oficina de Representación en China del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Academia China de Cooperaciones Comerciales y Económicas Internacionales del Ministerio de Comercio / Comisión Estatal de Supervisión y Administración de Activos del Consejo de Estado (2015).

malentendidos entre ambas partes. La cultura latinoamericana es esencialmente una cultura especial, mixta y en la que predomina la cultura occidental, pues se formó durante una etapa histórica de colonización. También se puede decir que América Latina es una región en la que predominan las ideas y los valores occidentales.

El prejuicio, la falta de conocimiento de China y el conocimiento superficial de ella intensifican aún más las evaluaciones negativas de China en América Latina. Los estudios revelan que la mayoría de las opiniones negativas sobre la cultura china tienen que ver con la diferencia cultural. La cultura china les parece lejana a los latinoamericanos y la distancia conduce, en cierta medida, a que tengan una actitud negativa (Armony y Strauss, 2012: 1-17).

Las encuestas de opinión pública lo manifiestan. Por ejemplo, según la "Encuesta Global de Actitudes" del Centro de Investigación Pew (Pew Research Centre, 2013), la difusión de las ideas, del folclore y de los productos culturales chinos no tiene mucho atractivo en América Latina. Solo una cuarta parte de los encuestados mostraron una actitud positiva hacia la cultura china, y a cerca de un 60% no les gustan la música, las películas ni las programas de TV chinos; en Brasil y Argentina, este porcentaje incluso alcanzó el 75% y el 68%. Además, pasa lo mismo con la difusión de las ideas y el folclore, pues solo un tercio de los encuestados tuvieron una opinión favorable de estos, mientras que un 54% expresó lo contrario.

La falta de conocimiento sobre China en América Latina, sobre todo en lo que concierne a lo cultural, se debe generalmente a la insuficiente difusión de la cultura china en dicha región. Aunque esto sea cierto, lo más importante es qué tipo de cultura se debe difundir y en qué forma hacerlo. Esto nos exige fortalecer la atención y la dedicación al Instituto Confucio y mejorar su forma de trabajo.

Por ejemplo, hay que cambiar la tradición que se concentra en la difusión del idioma y que ignora la cultura; también se debe mejorar su contenido. Desde hace tiempo, el intercambio cultural en el exterior depende mucho de la tradición. Es como si el *Clásico de Poesía*, el *Sueño en el Pabellón Rojo,* el *kung-fu*, la medicina tradicional china y las óperas fueran todos los elementos que componen la cultura china. Pero, en realidad, todas estas referencias pertenecen a la China antigua, no a la moderna, pues la China contemporánea también contempla nuevas civilizaciones urbanas, ciencias, tecnologías e innovaciones.

Un experto estadounidense en los temas de China indicó acertadamente que "el mundo sabe cuán antigua es China, no hace falta destacarlo. Lo realmente necesario es conocer de manera simple qué está pasando en China actualmente" (Cooper Ramo, 2008: 41). En

realidad, aunque a los latinoamericanos no les gustan mucho las telenovelas chinas, hubo una excepción con *Tiempos felices de la nuera*, pues estuvo más acorde con la naturaleza de los latinoamericanos y reflejó, al mismo tiempo, la vida cotidiana de los chinos, lo que hizo que la verdadera China se conociera de manera más fácil.

Además, contrario a lo que uno puede imaginar, la ciencia y la tecnología, que se caracterizan por su espíritu de modernidad, son los poderes blandos que tienen mejor acogida en África y América Latina. La mayoría de los africanos (75%) y de los latinoamericanos (72%) admiran mucho los grandes avances que China ha logrado en este ámbito, mientras que en Venezuela, El Salvador y Chile esta cifra incluso alcanza un rango de entre 75% y 80% (Pew Research Centre, 2013). Se puede inferir que el motivo de este fenómeno se deba a la influencia que famosas marcas chinas de alta tecnología, como Huawei, Lenovo y ZTE, están teniendo en la vida cotidiana en América Latina.

3.4. EL PREDOMINIO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN OCCIDENTALES EN LA OPINIÓN PÚBLICA DE AMÉRICA LATINA

A la par de fenómenos como la falta de conocimiento y la presencia de estereotipos, existen el potencial y la capacidad para mejorar la opinión sobre China en América Latina, es decir, la difusión al exterior. Lamentablemente, dos factores limitan en gran medida la eficiencia del intercambio entre China y América Latina.

El primer factor es el predominio de los medios de comunicación occidentales en la opinión pública de América Latina. Desde hace tiempo, la presión y el sesgo por parte de los medios de comunicación occidentales han producido muchas influencias negativas. Debido a que se muestran "temerosos" ante el surgimiento de China y "descontentos con el competidor", la actitud negativa de los medios de comunicación occidentales no mejorará a corto plazo. Desde hace un buen tiempo, los medios de comunicación latinoamericanos han sido profundamente influenciados por los occidentales.

Por un lado, en términos generales, los medios de comunicación latinoamericanos dependen de los occidentales como fuentes de noticias y tienen muy pocos corresponsales en China. De los 33 países de América Latina, en el año 2010 –en su mejor momento– hubo 8 corresponsales en China, provenientes de 5 países; pero en 2015 esta cifra se redujo a solo 2 corresponsales, provenientes de 2 países (Castro Obando, 2015)[3]. Por otro lado, los medios de comunicación

---

3 Según Castro Obando (2015), las noticias sobre China publicadas en los periódicos latinoamericanos provienen en su mayoría de la Agencia EFE de España, la agencia de noticias Associated Press de EE.UU., la Agencia France Presse de Francia,

latinoamericanos publican muy pocas noticias sobre China, e incluso tienen algunos prejuicios. Esto se debe a la falta de corresponsales y editores que se dediquen al informe noticioso sobre China, aunque también puede atribuirse a que los medios de comunicación latinoamericanos son dominados en su mayoría por una élite que ha recibido una educación occidental y está profundamente influenciada por las noticias publicadas en Occidente.

Aparte de eso, aunque los medios de comunicaciones latinoamericanos muestran una actitud objetiva al publicar noticias sobre algunos temas, la forma en la que China hace oír su voz contrarresta el efecto deseado de difusión, de ahí que no favorezca a la construcción de su imagen. Por ejemplo, el análisis de los informes noticiosos sobre la disputa de las Islas Diaoyu, publicados por los principales medios de comunicación de 15 países latinoamericanos, demuestra que, aunque la mayoría de ellos pueden informar de manera fiel la "disputa" entre China y Japón, estos dos países generan impresiones totalmente diferentes: China es vista como "arrogante" frente a un Japón "introvertido". Por lo tanto, "aunque aparentemente China 'tiene superioridad en las palabras y las acciones' sobre Japón, en realidad, está construyendo una imagen internacional contraria a la que desea presentar" (Zhenming, 2014: 92-107).

El segundo factor tiene que ver con las limitaciones de la propia China, y su retraso en términos de ideas, contenidos y canales de difusión. Quizás debido a que los medios de comunicación occidentales han ejercido una persistente presión sobre China en la opinión pública, el país suele adoptar una actitud defensiva en lo que concierne a la construcción de su imagen nacional, es decir, se concentra en autopromocionarse de una manera muy oficial y rígida, sin poder lograr un buen efecto.

Además, el contenido que China difunde también está un poco desfasado. En cuanto a la promoción de China hacia el exterior, no hay nada de malo en concentrarse en la construcción de una imagen positiva, pero esto no equivale a una promoción elegante, ni a la difusión de puras buenas noticias, puesto que con el tiempo la credibilidad de los medios de comunicación y del Gobierno se verá erosionada. Asimismo, el hecho de que China se concentre solo en promocionarse, en lugar de mostrar de manera objetiva la China verdadera, puede ocasionar que la comunidad internacional le exija asumir más responsabilidades, y sobre todo que algunos países en vías de desarrollo tengan esperanzas y exigencias poco prácticas sobre China.

---

la Agencia Reuters de Inglaterra, la BBC de Inglaterra y la Agencia DPA de Alemania. Todas ellas tienen corresponsalías en China.

Los canales de difusión atrasados también limitan la eficacia de la misma, sobre todo en lo que concierne a los nuevos medios de comunicación, que no se han internacionalizado plenamente, especialmente los medios de comunicación social. En comparación con los principales medios de comunicación internacionales, a los medios de comunicación chinos aún les falta mucho por hacer en cuanto al manejo de redes sociales, lo cual se refleja principalmente en los siguientes aspectos: las noticias no se publican con suficiente frecuencia; hay poca interacción con la audiencia; las cuentas se caracterizan por mantener un perfil oficial, cuyo contenido no es tan cercano a la vida real; hay un retraso en la publicación de la información; y los medios permanecen mudos frente a las grandes noticias o los acontecimientos delicados (Huiyuan, 2015: 72).

CONCLUSIONES

Dado que la imagen nacional representa la percepción y evaluación integral que el público tanto nacional como extranjero tiene sobre el conjunto de un país, la construcción de la imagen de China requiere el esfuerzo conjunto por parte de múltiples instituciones y de múltiples niveles tanto del país como del exterior. En particular, es necesario presentar de manera ingeniosa y positiva todos los contenidos relacionados con los símbolos y elementos chinos, por ejemplo, productos, imágenes y mensajes de la China de hoy. Para ello se deben tener en cuenta tres aspectos.

En primer lugar, en la era de Internet, para percibir la imagen nacional no hacen falta las experiencias verdaderas por parte de los individuos; en muchos casos este proceso se realiza por medio de la lectura de información sobre el país. Por lo tanto, primero hay que construir una imagen positiva del país antes de establecerla en América Latina, lo cual requiere especialmente la promoción de las cualidades tanto del pueblo como de las empresas; después de todo, la imagen no se puede crear, sino "se restituye a la verdad".

En segundo lugar, teniendo en cuenta que la percepción más profunda deriva de la experiencia individual, es muy probable que las empresas chinas y sus productos en América Latina sean los primeros con los que el pueblo local tiene contacto y sobre los que realiza sus evaluaciones. En este sentido, las empresas chinas y los productos chinos son los portavoces directos de la imagen china en América Latina. Eso significa que las empresas chinas deben establecer el concepto de beneficio mutuo y de ganancia compartida, abandonar la imagen de interés utilitario, reforzar su responsabilidad social y aumentar la capacidad de asumir esa responsabilidad. De esta manera lograrán en mayor medida el "permiso social" para poder operar a nivel local.

Por último, los chinos son el reflejo más concreto de la imagen de su país, por lo que deben fortalecer el sentido de la expresión "soy portavoz de mi patria", así como conocer y respetar la historia y cultura local de América Latina, a fin de obtener el mismo entendimiento y respeto hacia China. Para eso se requiere el esfuerzo y la cooperación de los medios de comunicación y de los círculos académicos del país, puesto que las encuestas sobre el conocimiento de América Latina por parte de los chinos demuestran que los conocimientos difundidos por los medios de comunicación están lejos de satisfacer las necesidades del público.

BIBLIOGRAFÍA

Armony, A. C. y Strauss, J. C. 2012 "From Going Out [zou chuqu] to Arriving In [desembarco]: Constructing a New Field of Inquiry in China–Latin America Interactions" en *The China Quarterly,* Vol. 209: 1-17.

Bethell, L. [ed.]. 1995 "Introducción" en *The Cambridge History of Latin America, Vol. 1* [Beijing: Economy and Management Publishing House]. [[英]莱斯利•贝瑟尔主编：《剑桥拉美史》第1卷，北京：经济管理出版社，1995年，序言第1页。].

Castro Obando, P. 2015 "Análisis de las noticias sobre China en los diarios de América Latina", discurso en el simposio *Intercambio cultural: el nuevo pilar de la relación entre China y América Latina*, organizado conjuntamente por el Instituto de América Latina de la Universidad de Sichuan y la Comunidad de Estudios Chinos y Latinoamericanos, 31 de octubre.

Cooper Ramo, J. 2008 *La imagen china: China en los ojos de los eruditos extranjeros* (Beijing: Social Sciences Academic Press) Trad. S. Xiaolei [[美]乔舒亚•库珀•雷默等著，沈晓雷译：《中国形象：外国学者眼里的中国》，北京：社会科学文献出版社，2008年，第41页。].

Cunhai, G. 2014 "No relacionemos todo con la leyenda de América Latina" en *Oriental Morning Post*, 28 de octubre [郭存海：《不要总拿拉美"神话"说事儿》，载《东方早报•上海经济评论》2014年10月28日。].

Gallagher, K. "Una mirada latinoamericana a la ayuda exterior y a la inversión: es importante la imagen" en <http://business.sohu.com/20160707/n458164706.shtml> acceso 02 de agosto de 2016 [凯文•加拉格尔：《拉美视角看中国援助、投资——形象很重要》].

Huiyuan, H. 2015 "Cómo los medios de comunicación pueden usar eficazmente las redes sociales extranjeras" en International Communications, N° 6: 72. [何慧媛：《媒体如何有效利用境外社

交媒体平台》，载《对外传播》，2015年第6期，第72页。].

Jingshi 2015 “¿Cuán grande es realmente el círculo de amigos que ha mencionado Xi Jinping 70 veces?” en *Noticias Ilimitadas*, 16 de diciembre. En <http://dy.qq.com/article.htm?id=20151216A04G7Y00> acceso 16 de diciembre de 2015 [荆石：《习近平70次提到的”命运共同体”到底是个多大的”朋友圈”？》，无界新闻，2015年12月16日。].

Johnson, G. B. y Zhimin, L. 2015 “Sino-Latin American Relations: A Comparison of Expert and Educated Youth Views of Latin America” en *Journal of China and International Relations*, Vol. 3, N° 1, mayo.

Kuhn, R. L. 2015 “Xi’s Grand Vision for New Diplomacy” en *China Daily*, 12 de enero. En <http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2015-01/12/content_19291584.htm> acceso 09 de noviembre de 2015.

Latinobarómetro 2014 “Imagen de los países y las democracias”, Santiago de Chile. En <http://www.latinobarometro.org> acceso 21 de junio de 2016.

Oficina de Representación en China del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Academia China de Cooperaciones Comerciales y Económicas Internacionales del Ministerio de Comercio / Comisión Estatal de Supervisión y Administración de Activos del Consejo de Estado 2015 “Informe de desarrollo sostenible en el exterior para empresas chinas” en <http://www.sasac.gov.cn/n85463/n327265/n327839/n1651676/c2144239/content.html> acceso 10 de abril de 2016 [联合国开发计划署驻华代表处、商务部国际贸易经济合作研究院、国务院国有资产监督管理委员会研究中心：《中国企业海外可持续发展报告2015》。].

OxResearch Daily Brief Service 2013 “Latin America: China Image may Face Rising Challenges” en *OxResearch Daily Brief Service*, 9 de agosto. En <http://relooney.com/NS4540/Oxford-LA_41.pdf> acceso 20 de julio de 2016.

Pew Research Centre 2013 “Attitudes toward China”, 18 de julio. En <http://www.pewglobal.org/2013/07/18/chapter-3-attitudes-toward-china> acceso 25 de julio de 2016.

Pew Research Centre 2013 “Attitudes toward China”, 18 de julio. En <http://www.pewglobal.org/2013/07/18/chapter-3-attitudes-toward-china> acceso 25 de julio de 2016.

Pew Global - Global Indicators Database 2015a <http://www.pewglobal.org/database/custom-analysis> acceso del 02 al 09 de agosto de 2016.

Pew Global - Indicators Database 2015b “Opinion of China”

en <http://www.pewglobal.org/database/custom-analysis/indicator/24/countries/ 14,39,74,81,107,109,154,173,181,116,205,211,229,231,233/> acceso 19 de diciembre de 2015.

Santillán, G. E. 2014 "Determining Factors of Chinese Perception in Latin America" artículo entregado en el *Tercer Foro Académico China-ALC*, Santiago de Chile, 24-25 de noviembre.

Shen, S. 2012 "Online Chinese Perceptions of Latin America: How They Differ from the Official View" en *The China Quarterly*, Vol. 209: 157-177.

Weiguang, L. 2008 "América Latina en los ojos de los chinos: análisis del resultado de la encuesta de opinión pública sobre cuestiones internacionales realizada por la Academia China de Ciencias Sociales" en *Revista de Estudios Latinoamericanos*, N° 5: 31-40 [刘维广：《中国人心目中的拉美——中国社会科学院国际问题舆情调研结果分析》，载《拉美研究》，2008年第5期，第31-40页。].

Wiarda H. J. 2003 *The Soul of Latin America: The Cultural and Political Tradition* (s/d: Yale University Press).

Yingchun, S. 2010 "Construcción cultural de la imagen de China" en *Teaching and Research*, N° 11: 89 [孙英春：《中国国家形象的文化建构》，载《教学与研究》，2010年第11期，第89页。].

Zhenming, Z. 2014 "Las islas Diaoyu en los periódicos latinoamericanos: hablando de la imagen china" en *Journal of International Communication*, N° 9: 92-107 [朱振明：《拉美报纸媒体中的"钓鱼岛"：谈中国的形象》，载《国际新闻界》，2014年第9期，第92-107页。].

He Shuangrong*

EL PODER BLANDO Y LA CONTINUIDAD DE LA COOPERACIÓN ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA

INTRODUCCIÓN

En el presente siglo, el intercambio comercial entre China y América Latina ha logrado avances trascendentales. Sin embargo, China tiene un déficit de poder blando en esta región. Elevar este poder es un método crucial para el desarrollo sostenible de las relaciones sino-latinoamericanas. La cooperación en la industria cultural entre China y América Latina puede ser un medio efectivo para promocionar el poder blando chino en América Latina.

1. LA EVALUACIÓN DEL PODER BLANDO DE CHINA EN AMÉRICA LATINA

Desde comienzos de este siglo, el poder blando de China ha ido elevándose especialmente en Asia, África y América Latina. Pero, en líneas generales, está muy distanciado del de EE.UU. y Europa. El catedrático estadounidense Joseph Nye (2012) señaló en un artículo que "en los pasados diez años, China ha logrado un crecimiento impresionante en su poder económico y militar, pero todavía existe un déficit cultural". El catedrático chino Yan Xuetong manifestó que se estima que el poder blando de China es una tercera parte del de EE.UU. (Xuetong y

* He Shuangrong es investigadora titular del Instituto de América Latina de la Academia China de Ciencias Sociales.

Jing, 2008: 24-29). Shen Dawei, por su parte, indicó que el poder blando de China se encuentra muy limitado, por lo que no es imitado por otros países (Shambaugh, 2013: 6, 8; adaptado de Yujun, 2016: 28). En los siguientes párrafos explicaremos el déficit cultural de China en las respectivas áreas.

1.1. EL NIVEL DE LOS INTERCAMBIOS CULTURALES Y HUMANÍSTICOS SINO-LATINOAMERICANOS ES BAJO, CON UN GRAN VACÍO EN EL CONOCIMIENTO MUTUO

Los intercambios culturales y humanísticos son métodos cruciales para incrementar el poder blando. Comprenden intercambios en tres niveles: los de persona a persona, los de pensamiento y los culturales; con el fin de fomentar el entendimiento y el conocimiento del pueblo sobre las distintas naciones para forjar una identidad cultural y de valores, lo cual finalmente puede ser un apoyo a la legalidad política regional (Liping, 2014: 119). Actualmente, el nivel bajo de los intercambios culturales y humanísticos sino-latinoamericanos han afectado el conocimiento y el entendimiento entre ambas partes. No solo ha influido desfavorablemente en la promoción del poder blando de China en América Latina, sino también en la cooperación política y económica. El nivel bajo referido se muestra en los siguientes dos ámbitos.

1.1.1. EN COMPARACIÓN CON EL NIVEL DE LAS RELACIONES COMERCIALES SINO-LATINOAMERICANAS, EL DE LOS INTERCAMBIOS CULTURALES Y DE PERSONA A PERSONA SE ENCUENTRA MUY BAJO

A comienzos del siglo XXI, especialmente desde el ingreso de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC), se han logrado avances trascendentales en las relaciones comerciales entre China y América Latina, pero el nivel de los intercambios culturales y humanísticos todavía permanece bajo. En vista del porcentaje que el comercio entre China y América Latina representa dentro de todo el comercio exterior chino, además del porcentaje de turistas latinoamericanos que visitan China dentro de la cantidad total de turistas extranjeros que ingresan al país, se puede apreciar un déficit en el nivel de los intercambios de persona a persona.

En el ámbito comercial, América Latina ha llegado a ser un importante mercado de exportación y también una fuente principal de recursos naturales y energéticos. Entre los años 2000 y 2014, el comercio bilateral entre China y América Latina creció de 12.595 millones de dólares a 263.461 millones de dólares, aproximadamente veinte veces más. Asimismo, el porcentaje del comercio sino-latinoamericano respecto al comercio exterior chino se incrementó de un 2,66% a un

6,12%. Durante este mismo periodo, el nivel de los intercambios culturales y humanísticos sino-latinoamericanos se ha elevado también. Sin embargo, en comparación con el nivel del comercio bilateral, el de los intercambios de persona a persona es bajo. Del mismo modo, el porcentaje de turistas latinoamericanos que visitan China respecto del total de turistas extranjeros que llegan al país ha aumentado de un 0,7% en 2002 a un 1,35%, pero todavía no es alto.

Cuadro 1

Participación del comercio sino-latinoamericano y de turistas latinoamericanos que ingresan a China respecto al total de cada sector (en %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comercio	2,87	3,15	3,46	3,55	3,99	4,72	5,59	5,52	6,17	6,63	6,76	6,29	6,12	6
Turistas	0,72	0,70	0,78	0,79	0,88	0,93	1,07	1,05	1,15	1,24	1,30	1,35	1,31	1,35

Fuente: Estimaciones hechas por la autora conforme al Libro Anual Estadístico de China (s/f).

1.1.2. EN COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES Y REGIONES, EL NIVEL DE LOS INTERCAMBIOS CULTURALES Y HUMANÍSTICOS SINO-LATINOAMERICANOS ES RELATIVAMENTE MÁS BAJO

Por el nivel del desarrollo, la historia y la distancia cultural, el nivel de los intercambios culturales y humanísticos entre China y América Latina es más bajo que el registrado entre China y regiones y países desarrollados como EE.UU. y la UE. El 30 de junio de 2014, en una entrevista en la Ciudad de México, el ministro de Cultura de China, Cai Wu, dijo que "los intercambios culturales entre China y América Latina no tienen una escala muy grande en comparación con los que hay entre China y sus países vecinos, los de Eurasia y los demás países. Además, existen ciertas barreras" (Wu, 2014).

Asimismo, en cuanto a los intercambios culturales y humanísticos, los países latinoamericanos prestan también más atención a la UE y EE.UU. Pongamos a México como ejemplo. En 2007, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México brindó 992 becas a estudiantes extranjeros, académicos e investigadores. De ellas, solo 83 becas fueron para los países de Asia-Pacífico, África y Medio Oriente, incluida China (Villanueva Rivas, 2013: 854).

1.2 LA IMAGEN DE CHINA EN AMÉRICA LATINA ESTÁ POR MEJORAR

"La imagen nacional tiene mucho que ver con el poder blando, que representa una completa evaluación de la comunidad internacional

hacia un país. La imagen nacional se basa en el poder de un país, y también depende del análisis y la evaluación por parte de la comunidad internacional" (Jijun, 2014: 38). De acuerdo con los datos del Centro de Investigaciones Pew (2015), en los últimos años la imagen de China en América Latina ha mejorado mucho (véase el siguiente cuadro), con un mejor resultado que en otros países y regiones, excepto África. Sin embargo, EE.UU. cuenta con más popularidad que China en América Latina. El porcentaje de latinoamericanos que sienten afecto por EE.UU. fue del 65%, mientras que el índice de afecto por China llegó al 49%.

Cuadro 2
Latinoamericanos que sienten afecto por China (en %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	32	34	42	45	-	-	54	40	53
Brasil				52	49	50	65	44	55
Chile	62						62	60	66
México	43	38	39	39	39	40	45	43	47
Perú	56							56	60
Venezuela							71	67	58

Fuente: Centro de Investigaciones Pew (2015).

1.3. LA BASE DEL PODER BLANDO DE CHINA EN AMÉRICA LATINA AÚN NO ES SÓLIDA

La promoción de la imagen de China en los países latinoamericanos se debe a razones de "poder duro", como el surgimiento de China y los avances de las relaciones sino-latinoamericanas. Los elementos institucionales y culturales no tienen un efecto evidente en la promoción de la imagen china. Según un estudio del Centro de Investigaciones Pew (2015), la imagen positiva de los latinoamericanos en cuanto a temas como la libertad política no ha cambiado mucho en estos períodos. Los países latinoamericanos no concuerdan mucho con el modelo chino de desarrollo. Solo el 19,6% está de acuerdo con eso. Brasil se destaca entre sus vecinos en las relaciones comerciales bilaterales con China. Los brasileños no toman el modelo chino como su primera opción de desarrollo. El porcentaje de brasileños que está de acuerdo con el modelo chino es de solo un 22% (Armony y Velásquez, 2016: 25).

La cultura es el elemento más importante del poder blando. "En comparación con la influencia global de la cultura estadounidense, la cultura china es, sin duda alguna, la tabla más corta del poder blando de China en América Latina. Aunque algunos factores de la cultura china ya tienen influencia en la corriente principal de la sociedad latinoamericana, el conocimiento sobre China es normalmente limitado y superficial, a veces basado en los reportajes de los medios de comunicación, o en la experiencia de los chinos que residen en otros países. En muchos casos, tales conocimientos son confusos" (Evan, 2011: 89). Además, en los últimos años ha ido creciendo la cantidad de latinoamericanos que aprenden mandarín. De ellos, la mayoría tiene un motivo muy práctico, y el resto está interesado en la cultura china.

2. EL PODER BLANDO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS RELACIONES SINO-LATINOAMERICANAS

Con la llegada de la nueva época en el desarrollo de las relaciones sino-latinoamericanas, ambas partes se dieron cuenta de que hay que elevar el poder blando para promocionar el desarrollo sostenible de las relaciones sino-latinoamericanas.

2.1. PARA AUMENTAR EL PODER BLANDO SE DEBEN FORTALECER LOS INTERCAMBIOS ENTRE CIVILIZACIONES Y PROMOCIONAR EL DESARROLLO COMÚN

Los intercambios y el aprendizaje mutuo entre las distintas civilizaciones han constituido un significativo motor en el desarrollo de la historia de la humanidad. En el pasado, el Galeón de Manila transportaba a América productos chinos como la seda y la porcelana, y llevaba a China productos americanos como el maíz, la patata dulce, el tomate, el cacahuate, el chile y el tabaco, enriqueciendo las especies y la cantidad de los alimentos chinos, los cuales contribuyeron mucho a eliminar el hambre y promocionar la economía de China.

Con la expansión de la globalización, se ha profundizado la interdependencia entre los países y se han ampliado los intercambios entre las civilizaciones. Durante este proceso, el aprendizaje del modelo de desarrollo ha sido un elemento crucial para diferentes civilizaciones. El proceso de modernización de los países latinoamericanos se inició más temprano que en China. Por lo tanto, cuentan con numerosas y valiosas experiencias que merecen ser aprendidas por China. En los últimos años, el rápido desarrollo económico de China ha impresionado al mundo. China admite que cada país cuenta con sus propias condiciones y características de desarrollo, además de tener el derecho a seleccionar la vía de desarrollo que corresponde

mejor a su situación. En este sentido, algunas experiencias chinas también pueden servir de referencia para los países latinoamericanos. Frente al rápido desarrollo de la economía china, "los dirigentes latinoamericanos muestran un gran interés por el modelo chino. El dirigente sindical de izquierda, el presidente brasileño Luis Inácio Lula da Silva, mandó a un grupo de investigadores a aprender de la experiencia china" (Cooper Ramo, 2006: 20). En el campo de las relaciones exteriores, los países latinoamericanos han sido los primeros en participar en la globalización y en organizaciones internacionales. Sus experiencias de gobernanza global también merecen ser estudiadas por China.

Desde el XVIII Congreso del Partido Comunista de China (PCCh), el desarrollo de la economía, la política y las relaciones exteriores de China han entrado en una nueva etapa. El 29 de noviembre de 2012, en la Exposición de la Vía del Renacimiento, el presidente Xi Jinping propuso dos planes centenarios de desarrollo del "sueño chino", con el objetivo de lograr el renacimiento del país. "El primer objetivo es completar la construcción de una sociedad modestamente acomodada cien años después de la fundación del Partido Comunista de China. El segundo objetivo es cumplir con la construcción de un moderno y próspero país socialista, democrático, civilizado y armonioso", mencionó el presidente chino. En el ámbito de las relaciones exteriores, el presidente Xi Jinping propuso "la diplomacia de una gran potencia con características chinas", y la construcción de "una comunidad de destino de la humanidad".

Incrementar los intercambios y el aprendizaje mutuo entre las civilizaciones, a fin de promocionar un desarrollo común, es una aspiración compartida por China y América Latina en la nueva época. Por lo tanto, al visitar América Latina, el presidente Xi indicó en reiteradas ocasiones que se debían fortalecer los diálogos entre civilizaciones y los intercambios culturales entre China y América Latina, bajo el principio de "cada uno aprecia su propia cultura y respeta también el valor de las otras en un planeta más unido y diversificado". Llegarán a ser un ejemplo clásico de convivencia armoniosa y de promoción mutua entre distintas civilizaciones.

2.2. AUMENTAR EL PODER BLANDO ES LA DEMANDA INTERNA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN UNA NUEVA ETAPA DE LAS RELACIONES COMERCIALES SINO-LATINOAMERICANAS

Con la inserción china en la globalización y la creciente interdependencia de las relaciones comerciales sino-latinoamericanas, el desarrollo de China está vinculado mucho más con el mundo. Cada vez son más estrechas las relaciones comerciales sino-latinoamericanas.

Promover el desarrollo sostenible de dichas relaciones es un importante soporte estratégico para cumplir con los dos planes centenarios de China. Mientras tanto, las relaciones comerciales sino-latinoamericanas han entrado en una nueva etapa y ya cuentan con tres motores: las inversiones, la cooperación financiera y el comercio tradicional. Las inversiones chinas en América Latina han seguido aumentando rápidamente después de la crisis financiera internacional de 2008. Los flujos de inversión china crecieron desde 3.677 millones de dólares en 2008 hasta 29.840 millones de dólares en 2016. Durante el mismo período, el monto de las inversiones chinas en América Latina se incrementó desde 32.240 millones de dólares hasta más de 100 mil millones de dólares. Los países latinoamericanos se han convertido en socios significativos para China en cuanto a la cooperación financiera extranjera y la internacionalización de la moneda RMB (yuan). Desde 2008, el préstamo chino hacia América Latina ha ido creciendo con mucha rapidez, y su totalidad ha superado la suma del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para la misma región. El Banco de Desarrollo de China ha ofrecido 100 mil millones de dólares en préstamos a más de doscientas obras en 18 países latinoamericanos. Durante el mismo tiempo, en 2015 y 2016, el monto total de las obras nuevamente contratadas por parte de China en América Latina fueron, respectivamente, 18.160 millones de dólares y 19.120 millones de dólares, que representaron un crecimiento del 10,3% y 5,3%[1].

Los renovados avances en las relaciones comerciales sino-latinoamericanas han generado nuevas demandas para el poder blando de China en América Latina. Se debe a que el comercio se realiza entre empresas comerciales de ambos países, a que no se trata del flujo de personas y a que tampoco está vinculado tanto con el entorno empresarial como con las leyes y la cultura. Al contrario, las inversiones, la financiación y la contratación de obras tienen mayor demanda que el comercio. Por eso requieren el entendimiento y la comunicación entre ambas partes para lograr un conocimiento cultural, con el fin de promocionar la cooperación y reducir los riesgos. Un académico recordó que, de acuerdo con el análisis de los datos del Barómetro de las Américas, la imagen negativa que las empresas chinas tienen en Brasil se explica por razones concernientes a la comunicación, las leyes, la política, la cultura y el desempleo (Armony y Velásquez, 2016: 30).

---

1 Ver: "Tercer Foro de Cooperación en Infraestructura China-América Latina y el Caribe" (2017).

2.3. EL PODER BLANDO DE LA CULTURA ES UN MOTOR IMPORTANTE PARA PROMOVER LA TRANSICIÓN ESTRUCTURAL Y PROMOCIONAR EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS RELACIONES COMERCIALES SINO-LATINOAMERICANAS

El desequilibrio estructural es un problema crucial que afecta a las relaciones sino-latinoamericanas. En primer lugar tenemos la tendencia de primarización en el comercio bilateral. En la década pasada, los productos básicos ocuparon la mayor parte de los productos latinoamericanos exportados a China, y su porcentaje llegó a más del 80% de la totalidad. Las inversiones chinas en América Latina también se concentran principalmente en los sectores de materias primas como el petróleo y los recursos minerales. La producción primaria en el comercio bilateral y las inversiones han causado una impresión negativa de China en los países latinoamericanos. Hay opiniones que indican que las relaciones comerciales sino-latinoamericanas se definen más como un modelo Sur-Norte, en lugar de Sur-Sur, que son desfavorables para el desarrollo latinoamericano a largo plazo, y causarán la reprimarización y la desindustrialización. Incluso han sido consideradas como "neocolonialismo". En segundo lugar, la balanza comercial es desfavorable. En los años recientes, América Latina presenta una gran balanza comercial desfavorable con China. En 2015, solo cinco países, Brasil, Chile, Venezuela, Perú y Uruguay, tuvieron una balanza favorable en el comercio con China. El resto registró déficit. Después de la crisis financiera internacional de 2008 descendió mucho el precio de los productos primarios, lo que generó bastante presión para el crecimiento económico de China y América Latina, así como para sus relaciones comerciales bilaterales.

La industria cultural se considera "verde" y "emergente", representa el sector más dinámico y es un pilar de la economía moderna. Recientemente, China y América Latina la han tomado también como un pilar fundamental. Según reportes de organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y la Fundación Cultural de Itaú (Itaú), los países latinoamericanos deben considerar a la industria cultural como el nuevo motor del crecimiento económico (SELA, 2011). El 28 de septiembre de 2010, en la Reunión de Ministros de Cultura de América Latina y el Caribe celebrada por el BID, las delegaciones llegaron al acuerdo de que la cultura es más una inversión que un gasto[2]. En lo que va del siglo, las autoridades chinas han ido prestando cada vez

2 Ver: "Ministers call for more financial and institutional support for culture industries in Latin America and the Caribbean" (2010).

más importancia a la industria cultural. En 2002 el informe del XVI Congreso Nacional del PCCh señaló que "desarrollar la industria cultural es una vía importante para enriquecer la cultura socialista y satisfacer las necesidades espirituales del pueblo en las condiciones de la economía de mercado".

El 26 de septiembre de 2009, 60 años después de la fundación de la República Popular China, el Gobierno chino publicó el primer plan enfocado en la industria cultural, denominado "Plan de revitalización para la industria cultural", en el cual la elevó al nivel de las industrias nacionales estratégicas. A principios de febrero de 2010, el entonces presidente Hu Jintao indicó que había que acelerar el desarrollo de la industria cultural y lo consideró como uno de los ocho trabajos cruciales para realizar la transición del modelo de crecimiento económico. El 18 de octubre de 2011, durante la sexta sesión plenaria del XVII Comité Central del PCCh, se aprobó el documento "La decisión del Comité Central del PCCh sobre unos temas importantes para profundizar la reforma del sistema cultural y promover la gran prosperidad de la cultura socialista", en el cual se subrayó la importancia de construir un país socialista con poder cultural desde una visión comprensiva y un horizonte estratégico. Allí se fijó el objetivo primordial de la reforma del sistema cultural: promover la cultura como una de las industrias pilares principales. El 4 de noviembre de 2016, el Grupo Dirigente Central para la Profundización de la Reforma Integral, bajo el liderazgo del presidente Xi Jinping, aprobó la directriz "Opiniones sobre impulsar y mejorar el trabajo para divulgar la cultura china en ultramar". Al mismo tiempo, China ha buscado promover los intercambios culturales y la cooperación cultural en el extranjero.

En el coloquio nacional de representantes del sector cultural de los departamentos provinciales en julio de 2002, se declaró por primera vez la estrategia de difusión cultural al exterior. El entonces ministro adjunto de Cultura, Ding Wei, indicó que, tomando en consideración la reforma del sistema y la innovación institucional, promocionar el comercio exterior cultural era parte de una coyuntura histórica y también un nuevo foco estratégico para desarrollar la industria cultural, aumentar el poder blando e incrementar el poder competitivo internacional de China (Wei, 2004). En 2011, durante la sexta sesión plenaria del XVII Comité Central del PCCh, se aprobó "la decisión del Comité Central del PCCh sobre los temas importantes para profundizar la reforma del sistema cultural y promover la gran prosperidad de la cultura socialista", en el cual se presentó el proyecto de difusión de la cultura china en el exterior: "El proyecto de difusión de la cultura china […] se enfoca en fortalecer la creación de los Centros Culturales de China y los Institutos Confucio. También se dedica a apoyar la

participación constructiva de los grupos académicos y artísticos del nivel nacional en las organizaciones internacionales. Se organizará la traducción de obras clásicas chinas y de estudios académicos chinos sobresalientes, en el extranjero". En marzo de 2014, el Consejo de Estado de China publicó "Las opiniones sobre impulsar el comercio exterior cultural", con el fin de estimular el comercio cultural.

Las especiales características económicas, culturales y políticas de la industria cultural no solo pueden promocionar el poder blando de un país, sino también promover la transición estructural de las economías de China y América Latina. Pueden crear nuevos motores para el crecimiento económico y mejorar la estructura comercial entre ambas partes.

2.4. SOBRE EL PODER BLANDO DE LA CULTURA RESPECTO AL ENTENDIMIENTO, LA IDENTIDAD POLÍTICA Y LA DIPLOMACIA ESTRATÉGICA CHINA

El poder blando de la cultura forma el entendimiento y la identidad política, lo cual se corresponde con la necesidad de contar con una diplomacia estratégica china de gran fuerza

Zhou Enlai empleó una metáfora al decir que si los asuntos exteriores se parecían a un avión, entonces la diplomacia era como el fuselaje, mientras que el comercio exterior y los intercambios culturales servían como dos alas. Con la expansión de la globalización y la ampliación de los intercambios culturales y humanísticos, el poder blando recibe cada día más atención por parte de la comunidad internacional y es considerado un elemento crucial del poder comprensivo de un país, así como un factor imprescindible para el surgimiento de una gran potencia. Debido a la diferencia que tiene con los países occidentales en cultura, sistema político e ideología, es crucial para China promocionar su poder blando y mejorar la imagen de la nación. Por lo tanto, en este nuevo milenio, estos dos últimos objetivos han alcanzado una condición estratégica dentro del desarrollo nacional.

El 15 de octubre de 2007, el entonces presidente Hu Jintao indicó en el informe para el XVII Congreso Nacional del PCCh que el Partido Comunista de China debía "aumentar el poder blando de la cultura nacional para obtener una mayor garantía de los derechos culturales fundamentales del pueblo. [...] La cultura ha llegado a ser una fuente relevante de cohesión y creatividad en el pueblo, y también un factor destacado del poder integral de la nación" (Jintao, 2007: 33). El 6 de agosto de 2010, un video publicitario sobre la imagen de China fue transmitido al mundo a través de medios internacionales como la BBC. Durante la visita oficial a EE.UU. del presidente Hu Jintao en enero de 2011, este video apareció en las pantallas de Times Square

en Nueva York. En el informe del XVIII Congreso Nacional del PCCh se señaló claramente que "para lograr el gran renacimiento del pueblo chino hay que impulsar la gran prosperidad y desarrollo de la cultura socialista, y fomentar un nuevo auge para la construcción de la cultura socialista, con el fin de promover el poder blando cultural de la nación" (Jintao, 2012).

A partir del XVIII Congreso Nacional del PCCh, China diseñó una modificación crucial en cuanto a sus estrategias diplomáticas, que fue desde la frase de "ocultar talentos y esperar el tiempo oportuno" hasta la de "desempeñar un papel más positivo y productivo", en la que aumentar el poder blando ha sido clave para establecer la diplomacia de gran país de China. El 28 y 29 de noviembre de 2014, el presidente Xi Jinping planteó el diseño de "la diplomacia de gran país con peculiaridades chinas" en la Conferencia de Asuntos Exteriores del Comité Central del PCCh. Este concepto tiene dos significados. Por un lado, lo de "gran país" quiere decir que China se prepara para jugar un rol más influyente en el mundo y asumir una mayor responsabilidad internacional. Más concretamente, frente a los asuntos exteriores, en temas como los de la reforma del sistema global y las instituciones internacionales, China dejará de ser "destinatario" o "participante pasivo" para convertirse en "constructor" y "diseñador" (Kejin, 2013: 8).

Por otro lado está lo de "peculiaridades chinas". Como expresó el presidente Xi, "hay que formar nuestra diplomacia de gran país con características propias. Vamos a enriquecer y desarrollar los conceptos del trabajo en asuntos exteriores, basados en las conclusiones de las prácticas experimentadas, a fin de crear en la labor de asuntos exteriores, las evidentes peculiaridades chinas, el estilo chino y el aire chino"[3]. En algún sentido, las características chinas representan el otro lado del poder blando de este país. En los años recientes, China ha mostrado una imagen de desarrollo pacífico al proponer conceptos de inclusión y desarrollo como los de "cooperación de ganancia compartida", "la comunidad de destino de la humanidad" y la Iniciativa de la Franja y la Ruta.

América Latina, con cierto peso dentro de las relaciones exteriores de China, ha sido un campo diplomático importante para practicar la diplomacia china de gran país. China impulsa con fuerza los intercambios culturales y el diálogo entre civilizaciones en América Latina. El 17 de julio de 2014, durante su visita a Brasil, el presidente Xi aseguró a los dirigentes de dicha región que iba a prestar

---

3 Ver: "Xi Jinping asistió a la Conferencia de Asuntos Exteriores del Comité Central del PCCh" (2014).

la misma importancia al mutuo aprendizaje y a la apreciación de la cultura, como ocurre con la política, el comercio y la diplomacia. Se ha formado una nueva estructura de cinco pilares para las relaciones sino-latinoamericanas. El presidente Xi indicó varias veces en su visita a América Latina que "la identidad más valiosa entre personas comienza con los valores en el corazón", "las amistades largas se cumplen con entendimientos sinceros". En mayo de 2014, el primer ministro Li Keqiang impulsó el diálogo entre civilizaciones en su visita oficial a Colombia y Perú. En 2016, el Año de Intercambio Cultural China-América Latina, ambas partes efectuaron una serie de actividades culturales. Todo esto demuestra que China ha elevado el papel del poder blando a una altura importante en su estrategia hacia América Latina.

2.5. LA COOPERACIÓN ENTRE LAS INDUSTRIAS CULTURALES SINO-LATINOAMERICANAS PROMOVERÁ LA DIVERSIFICACIÓN DE LA CULTURA

En la era de la globalización, tanto los intercambios culturales como el comercio de los productos culturales no han dejado de expandirse. Mientras tanto, en la arena de la competición global, las culturas sólidas aceleran sus pasos de ampliación. Debido a la considerable influencia de los intercambios culturales y el comercio de los productos culturales en el pensamiento y los valores de los seres humanos, cada país presta importancia a la seguridad cultural y a la protección y transmisión de su propia cultura. Ni China ni América Latina cuentan con una cultura dominante. Si vemos el porcentaje que la exportación de productos culturales ocupa en cada país respecto al total mundial, EE.UU. y la Unión Europea (UE) contribuyen con un 49,1%, mientras que América Latina y el Caribe solo representaron un 1,4%.

La competitividad de los productos culturales de China es limitada. En 2014, la exportación de productos culturales chinos se redujo a lo básico, tuvo un bajo valor tecnológico y estuvo más concentrada en los recursos naturales y el trabajo masivo. Los productos y servicios clave donde se concentran intensivamente la tecnología y el conocimiento –como las obras cinematográficas y musicales, la publicación y los derechos de autor, y la cultura y el entretenimiento– ocupan un porcentaje mínimo, lo cual expresa una competitividad internacional muy débil (Zhihong, 2015: 75). Además, tanto China como América Latina disponen de una cultura inclusiva, que respeta la diversidad cultural, y la cual provee la posibilidad de fortalecer los intercambios culturales sino-latinoamericanos e impulsar la cooperación de industrias culturales, además de favorecer los avances de la diversidad cultural.

3. EL SIGNIFICADO DE LA COOPERACIÓN SINO-LATINOAMERICANA EN INDUSTRIA CULTURAL Y EL AUMENTO DEL PODER BLANDO CHINO EN AMÉRICA LATINA

"El poder blando de un país depende principalmente de tres recursos: la cultura (para atraer a otros), los valores políticos (cuando alcanzan una identidad nacional e internacional) y las políticas diplomáticas (cuando se consideran legales y con autoridad moral)" (Nye Jr., 2008: 96). La cultura constituye el factor clave del poder blando. Se debe a que la fuerza radiométrica y osmótica de la cultura es capaz de influir y cambiar los conceptos y valores de los seres humanos, y conseguir entendimiento e identidad. Como dijo Theodor Heuss, primer presidente de la República Federal de Alemania (1949-1959), "con la política no se puede hacer cultura, pero quizá se pueda hacer política con la cultura" (Chaoyi, 1998: 35). Joseph S. Nye (1992) también señaló que "la popularidad global de la cultura de un país y su capacidad de establecer normas e instituciones favorables para dominar las reglas internacionales constituyen su fuente relevante de poder".

Hay dos vías para crear un poder blando: primero, promover la diplomacia cultural y la diplomacia pública a través de intercambios culturales y humanísticos; segundo, la cooperación en la industria cultural. Los actores, los destinatarios, el contenido y la manera de divulgación de los dos son diferentes, pero pueden ser complementarios.

Cuadro 3

	Actor	Destinatario	Contenido	Forma	Influencia
Diplomacia cultural	el Gobierno	élite + masa popular	arte culto	subjetiva	pequeña
Industria cultural	el mercado	masa popular + élite	arte popular	objetiva	grande

Fuente: Elaboración propia.

Actualmente, los métodos chinos para crear poder blando tienen que ver con la diplomacia pública y la diplomacia cultural orientadas por el Gobierno. Entre ellas, se destaca un proyecto con un alto monto de inversión, el de los Institutos Confucio, dedicados a enseñar el chino-mandarín y a divulgar la cultura china a nivel global. Hasta el 31 de diciembre de 2016, China había establecido 512 Institutos Confucio y 1.073 Aulas Confucio en 140 países y regiones. De ellos, 39 institutos y 18 aulas se han establecido en 20 países de América Latina[4]. Ante tales circunstancias, la cooperación en la industria cultural está relativamente atrasada.

4 Ver: Instituto Confucio - Oficina de la Sede Central (2017).

De acuerdo con la definición de la UNESCO (2016: 15), los productos y servicios culturales son artículos especiales que cuentan con significado simbólico y valores estéticos, artísticos y culturales. La especialidad se refiere a las características culturales, económicas y también políticas de los productos culturales, las cuales pueden servir como vector y herramienta de difusión de la ideología (Xue, 2015: 21-22). La industria cultural es "un sistema industrial con características fundamentales, como la producción, los intercambios y el consumo de los productos espirituales" (Huilin, 2001: 124). A través del comercio y las inversiones, los productos culturales obtienen una amplia transmisión, y llegan a formar una identidad colectiva que influye en los actos y en la identidad de las masas populares. Así, la cooperación en la industria cultural desempeña un papel irremplazable y complementario para aumentar el poder blando nacional, aparte de crear y difundir la imagen de la nación. En un aspecto relativo, la cooperación en la industria cultural juega un rol más efectivo para promocionar el poder blando y mejorar la imagen nacional que la diplomacia cultural y pública orientada por el Gobierno, debido a la diversidad cultural, la forma expresiva del contenido, la manera de difusión y el nivel de aceptación de los destinatarios.

3.1. LA DIVERSIDAD DE LOS PRODUCTOS CULTURALES

"La clave del poder blando cultural radica en valores como pensamientos, conceptos y principios, en productos culturales, en actividades de intercambio cultural, en educación cultural y en medios de difusión como vehículo" (Peng, 2011: 102). Frente a los múltiples productos culturales y distintas formas de divulgación y medios de difusión, se requiere una mayor participación de las ONG y las empresas, porque no será suficiente lo que brinda el Gobierno. Entre estos actores, las empresas culturales, en vista de su papel destacado en el mercado, pueden asumir una mayor responsabilidad en la producción y divulgación de los productos culturales.

3.2. DIVERSAS FORMAS DE EXPRESIÓN DE LOS PRODUCTOS CULTURALES

"El poder blando no solo depende de la popularidad de la cultura y los valores, sino también de los canales de difusión que un país tiene, porque cuentan con una mayor influencia" (Nye, 2005: 153). "El poder blando cultural deriva de la fuerza radiométrica y osmótica. Solo cuando la cultura tiene una difusión tan amplia que es capaz de influir en los ciudadanos o en el Gobierno de un país, el poder blando entrará en vigor" (Xueping, 2009: 42). En este aspecto, los productos culturales cuentan con mayores ventajas a la hora de persuadir la imagen nacional en el público debido a su diversidad de formas. Un ejemplo

son las obras cinematográficas. "Los símbolos del cine disponen de un universo relativamente más sencillo, por lo que la gente puede conocer la actualidad o la historia de un país, de una nación o de una cultura a través de las películas" (Hong, 1996: 28). El país que ha cosechado más éxitos en este ámbito ha sido EE.UU. "La difusión de las películas de Hollywood ha generado inconmensurables ingresos a EE.UU., además de mayores privilegios en la competición global" (Shuguang, 2009: 12).

3.3. LAS MANERAS DE DIFUSIÓN MÁS ACEPTABLES DE LOS PRODUCTOS CULTURALES EN EL PUEBLO

Los intercambios educativos y culturales orientados por el Gobierno tienen un tinte más oficial, motivo por el cual su difusión siempre es objeto de sospechas y malentendidos; en algunos casos, se los considera una ósmosis cultural para los países destinatarios. Un ejemplo de esto son aquellas universidades estadounidenses que fueron cerrando algunos Institutos Confucio. En Argentina también hubo académicos que pusieron en cuestión la legalidad de la cooperación entre el Instituto Confucio y las universidades locales, además del impacto que el establecimiento de los Institutos Confucio tenía para los profesores locales de chino mandarín. Por ello, para el público será más aceptable el contenido del poder blando derivado de productos culturales relevantes.

3.4. EL VIGOR Y LA INFLUENCIA DE LAS INDUSTRIAS CULTURALES

La creación de la imagen nacional y la promoción del poder blando requieren tiempo. Se trata de un proceso de largo plazo que tiene una influencia invisible y persistente. La diplomacia cultural y las actividades de intercambios educativos orientadas por el Gobierno, limitadas por la financiación y escalas, no tienen un amplio grupo de destinatarios y afectarán el resultado de la difusión. La cooperación en la industria cultural orientada por el mercado, en la que el pueblo es la principal audiencia y cuenta con formas dinámicas y diversificadas de transmisión de la cultura popular, puede evitar los problemas ya mencionados.

4. OPCIONES PRIVILEGIADAS DE LA COOPERACIÓN SINO-LATINOAMERICANA EN LA INDUSTRIA CULTURAL

Los productos culturales tienen una gran variedad, y no hay un estándar creado por organizaciones internacionales o países. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD), la Organización Mundial

de la Propiedad Intelectual (OMPI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), existen diferentes clasificaciones. Según la del BID (2007), hay tres tipos de productos culturales: los tradicionales (los libros, la industria editorial, la prensa, la publicación periódica, las revistas, los periódicos, la literatura, las bibliotecas, los materiales audiovisuales, el cine, la fotografía, los videos familiares, el fonograma, los discos, las radios); los otros (las artes escénicas y visuales, los conciertos y espectáculos, los museos y galerías, los teatros, las orquestas, la televisión, el baile, la ópera, la artesanía, el diseño, la moda, el turismo cultural, la arquitectura, la gastronomía, los productos típicos, el turismo ecológico, el deporte); y los nuevos tipos (las nuevas multimedias, la publicidad, el *software*, los videojuegos, la industria de los medios). También hay académicos chinos que han hecho una clasificación de los productos y servicios culturales por su contenido cultural: el grupo central, el grupo periférico y el grupo pertinente.

Cuadro 4

Clasificación del comercio y los productos culturales

El grupo central	La prensa	Periódicos y revistas
	La industria editorial, la publicación y los servicios de derechos de autor	Libros, prensa digital, etc.
	La radio, la televisión y el cine	Películas, telenovelas, etc.
	Arte y cultura	Espectáculos artísticos y exportación de obras de arte
El grupo periférico	Servicios de la cultura cibernética	Videojuegos en línea, etc.
	Servicios de cultura y entretenimiento	Exposiciones culturales, etc.
	Otros servicios culturales	Diseño, publicidad, etc.
El grupo pertinente	Producción y venta de productos culturales, equipos y objetos pertinentes	Juguetes, juegos, equipos deportivos y objetos pertinentes, así como instrumentos musicales y piezas, equipos de sonidos y piezas, equipos LED, hielo seco, equipos de luz y piezas, etc.

Fuente: Yong (2013: 89).

Frente a la gran variedad de industrias y productos culturales, hay que determinar las opciones privilegiadas que tiene la cooperación sino-latinoamericana en la industria cultural en función de los siguientes principios. Primero, los productos culturales básicos que tienen un abundante poder blando cultural. Segundo, los productos e industrias que tienen una mayor relación con la economía y la cultura. Tercero, los productos e industrias que cuentan con mayor competitividad en

China y América Latina. De acuerdo con estos tres principios, ambas partes pueden fijar opciones privilegiadas a través del diálogo y la negociación bilateral o multilateral. Luego, los gobiernos las promoverán y pondrán en práctica sobre la base de la economía de mercado.

Según los principios de cooperación y las necesidades de China y América Latina, la industria cinematográfica y televisiva, la industria turística y la industria periodística destacan entre las opciones privilegiadas para la cooperación en la industria cultural sino-latinoamericana. El 22 de febrero de 2017, al entrevistarse con Yang Zhijin, viceministro de Cultura de China, João Batista de Andrade, secretario ejecutivo del Ministerio de Cultura de Brasil, propuso que se realizaran más intercambios en economía cultural, literatura y medios audiovisuales.

La industria turística es un sector económico más vigoroso. Debido a la creciente cantidad de turistas extranjeros, es un motor para la economía. En 2016, los viajes y la industria turística contribuyeron con 760 millones de dólares, lo que representó el 10,2% del PIB, y generaron 292 millones de empleos, un 10% del total mundial. Los ingresos turísticos ocuparon el 6,6% de los ingresos por exportaciones a nivel global, y el 30% de la exportación del sector servicios en el mundo (WTTC, 2017).

La contribución directa del turismo al PIB de los países de América Latina y el Caribe llegó a los 138.900 millones de dólares, mientras que la contribución total llegó a los 374.600 millones de dólares. El porcentaje de la contribución del turismo al PIB en América Latina fue del 3,2%, y en los países caribeños, un 4,7%, el más alto del mundo. “Es crucial la industria turística para el desarrollo económico de Argentina, pues produce empleos directos e indirectos”, dijo el ministro de Turismo argentino, Gustavo Santos. El turismo es una marca valiosa para Argentina, cuyo objetivo para 2019 es atraer a 9 millones de turistas. Cada año la llegada de 95 mil turistas nuevos puede crear 70 millones de dólares de ingresos y alrededor de 8 mil nuevos puestos de trabajo, lo que forjará “una marca turística muy atractiva para Argentina” (WTTC, 2017). Asimismo, la República Dominicana recibió a 6 millones de turistas, y su meta para 2020 asciende a 10 millones[5].

China y América Latina han adoptado muchas medidas de facilitación para impulsar la cooperación turística. En primer lugar, la firma de convenios de cooperación turística. Cuba fue el primer país que aprobó la autoridad china como destino turístico en América Latina

5 Ver “Dominican Republic, Kazakhstan Sign Tourism Cooperation Agreement” (2017).

y el Caribe. Luego fueron Jamaica, Brasil, México, Perú, Barbados, Antigua y Barbuda (2005), Bahamas y Granada (2006), Argentina y Venezuela (2007), Ecuador y la República Dominicana (2009), y Colombia (2012). En segundo lugar, los vuelos directos. Se han realizado entre China y México, Brasil y Cuba. En tercer lugar, la facilitación de visas. En mayo de 2017, durante su visita oficial a China, el presidente argentino, Mauricio Macri, anunció la política de visados de diez años con múltiples entradas para los ciudadanos chinos. Algunos países latinoamericanos, con muchas ansias de establecer lazos de cooperación con China en el sector turístico, han facilitado las visas para los turistas chinos con medidas unilaterales. Además, numerosos países han ido mejorando la calidad del servicio para atraer a más turistas chinos. El subsecretario de Calidad y Regulación de Turismo de México, Francisco Maass Peña, expresó en una entrevista de febrero de 2016 que llevaría a cabo un proyecto llamado "Close to China", a fin de mejorar la calidad en el servicio de las agencias de viaje, los hostales y los hoteles (Alcantara y Pengfei, 2016).

BIBLIOGRAFÍA

Alcantara, E. y Pengfei, M. 2016 "Interview: Mexico strives to attract more Chinese tourists" en *Xinhua*, 23 de febrero. En <http://news.xinhuanet.com/english/2016-02/23/c_135123227.htm>.

Armony A. C. y Velásquez, N. G. 2016 "A Honeymoon with China? Public Perceptions in Latin America and Brazil" en *Revista Tempo do Mundo,* Vol. 2, N° 2: 30, julio.

Centro de Investigaciones Pew 2015 "China Image–Latin America: Percent responding favorable, all years measured" en <http://www.pewglobal.org/database/indicator/24/group/2> acceso 10 de diciembre de 2016.

Chaoyi, B. 1998 "La política exterior cultural de Alemania" en *Revista de Estudios Alemanes*, N° 4: 35. [鲍超佚：《德国的对外文化政策》，《德国研究》，1998年第4期，第35页。].

Cooper Ramo, J. 2004 *Beijing Consensus* (Londres: Foreign Policy Centre) [转引自。].

"Dominican Republic, Kazakhstan Sign Tourism Cooperation Agreement" s/f en <http://laht.com/article.asp?ArticleId=2438008&CategoryId=14092> acceso 09 de junio de 2017.

Evan, E. R. 2011 "Chinese Soft Power in Latin America: A Case Study" en *Joint Force Quarterly*, Issue 60: 89, 1st Quarter.

Gill, B. y Huang, Y. 2006 "Sources and limits of Chinese 'soft power'" en *Survival*, Vol. 48, N° 2: 20.

Hong, Y. 1996 "Las películas chinas actuales en el contexto nacional"

en *Revista de Estudios del Arte Televisivo*, N° 6: 28. [尹鸿：《国家化语境中的当前中国电影》，《电视艺术研究》，1996年第6期，第28页。].

Huilin, H. 2001 *La seguridad cultural nacional y el desarrollo de la industria cultural* (Shanghai: Editorial Xuelin). [胡惠林：《文化产业发展与国家文化安全》，上海：学林出版社，2001年第124页。].

Instituto Confucio - Oficina de la Sede Central 2017 “Los Institutos / Aulas Confucio” en <http://www.hanban.edu.cn/confuciousinstitutes/node_10961.htm> acceso 21 de mayo de 2017.

Jijun, R. 2014 “La construcción del poder blando de China en América Latina” en *Revista de Estudios Latinoamericanos,* N° 6: 38. [冉继军：《中国在拉丁美洲的软实力建设》，《拉丁美洲研究》，2014 年第6期，第38].

Jintao, H. 2007 “Enarbolando la bandera del socialismo con peculiaridades chinas para ganar de nuevo la victoria de la lucha por la construcción de una sociedad modestamente acomodada – Informe del XVII Congreso Nacional del Partido Comunista de China” (Beijing: People's Publishing House). [胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜　为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗—在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》, 北京：人民出版社, 2007年版, 第 33页。].

Jintao, H. 2012 “Avanzar firmemente por el camino del socialismo con peculiaridades chinas, luchar por la construcción integral de la sociedad modestamente acomodada – Informe del XVIII Congreso Nacional del Partido Comunista de China” en *Diario del Pueblo*, 18 de noviembre, segunda edición. [胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗—在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，《人民日报》，2012年11月18日. 第2版。].

Kejin, Z. 2013 “La diplomacia china 3.0: la nueva tendencia de la diplomacia china después del XVIII Congreso Nacional del PCCh” en *Revista de Ciencias Sociales*, N° 7: 8. [赵可金：《中国外交3. 0 版：十八大后的中国外交新走向》，《社会科学》，2013年第7期，第8页。].

Liping, X. 2014 “Los intercambios culturales y humanísticos entre China y los países vecinos vías y mecanismos” N° 5: 119. [许利平：《中国与周边国家的人文交流：路径与机制》，2014年第5期，第119页。].

“Ministers call for more financial and institutional support for culture industries in Latin America and the Caribbean” 2010

en *IADB*, 19 de octubre. En <http://www.iadb.org/en/news/webstories/2010-10-19/idb-ministers-of-culture-from-latin-america-and-the-caribbean8259.htm>.

Nye, J. 1992 *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (Beijing: Military Yiwen Press) Trad. H. Xiaodong y G. Yuyun. [（美）约瑟夫・奈著、何小东，盖玉云译：《美国定能领导世界吗》，北京：军事译文出版社，1992。].

Nye, J. 2005 *Hard Power and Soft Power* (Beijing: Peking University Press) Trad. M. Honghua. [(美）约瑟夫・奈（著）：《硬权力与软权力》，门洪华（译），北京：北京大学出版社，2005年版，第153页。].

Nye, J. 2012 "China's soft power deficit" en *The Wall Street Journal* (Hong Kong), 10 de mayo.

Nye, Jr., J. S. 2008 "Public Diplomacy and Soft Power" en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616: 96.

Peng, L. 2011 "La competición del poder blando cultural y las opciones para la construcción del poder blando cultural de China" en *Revista de la Escuela del Comité Provincial de Zhejiang del PCCh* N° 5: 102. [刘鹏：《文化软实力竞争与我国文化软实力建设的路径选择》，《中共浙江省委党校学报》，2011年第5期，第102页。].

SELA 2011 "Promotion of Cultural and Creative Industries in Latin America and the Caribbean", Presentado en *XXVII Regular Meeting of the Latin American Council*, Caracas, del 9 al 21 de octubre. En <http://walk.sela.org/attach/258/default/Di_No_9-Promotion_of_cultural_and_creative_industries_in_LAC.pdf>.

Shambaugh, D. 2013 *China goes Global* (Oxford: Oxford University Press) Vol. 111 [Adaptado por Yujun, C. 2016 "Una revisión de estudios del poder blando de China en el extranjero de los años recientes" en *Revista de Ciencias Sociales en el Extranjero*, N° 5: 28]. [转引自崔玉军：《近年来海外中国软实力研究述评》，《国外社会科学》，2016年第5期，第28页。].

Shuguang, R. 2009 "La conciencia cultural cinematográfica y la imagen nacional" en *Revista del Cine Contemporáneo*, N° 2: 12. [饶曙光：《国家形象与电影的文化自觉》，《当代电影》，2009年第2期，第12页。].

"Tercer Foro de Cooperación en Infraestructura China-América Latina y el Caribe" 2017 en *Xinhua*, 5 de junio. En <http://news.xinhuanet.com/fortune/2017-06/05/c_129624984.htm>. [《第三届中国-拉美和加勒比国家基础设施合作论坛在澳门举行》].

UNESCO 2016 *The Globalisation of Cultural Trade: A Shift in*

Consumption-International Flows of Cultural Goods and Services 2004-2013 (UNESCO Institute for Statistics).

Villanueva Rivas, C. 2013 “Crónica de un declive anunciado: la diplomacia cultural de México en el sexenio de Felipe Calderón” en *Foro Internacional*, Vol. 53, N° 3/4 (213-214): 854, julio-diciembre.

Wei, D. 2004 “La oportunidad histórica de desarrollar el comercio exterior cultural de China” en *Diario Guangming,* 22 de septiembre. [丁伟：《发展中国对外文化贸易的历史机遇》，《光明日报》，2004年09月22日。].

World Travel & Tourism Council (WTTC) 2017 “Travel & Tourism Economic Impact 2017: Latin America” en <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/regions-2017/latinamerica2017.pdf> acceso 01 de junio de 2017.

Wu, C. 2014 “China fortalecerá los intercambios culturales con América Latina” en *Diario de Cultura China*, 2 de julio. [蔡武：《中国将加强同拉美地区的文化交流》，《中国文化报》，2014年7月2日。].

“Xi Jinping asistió a la Conferencia de Asuntos Exteriores del Comité Central del PCCh” 2014 en *Xinhua*, 29 de noviembre. En <http://news.xinhuanet.com/ttgg/2014-11/29/c_1113457723.htm>. [《习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话》，新华网].

Xue, Y. 2015 “Los pensamientos jurídicos de la seguridad de la industria cultural nacional” en *Revista de Publicación*, N° 2: 21-22. [叶雪：《国家文化产业安全的法律思考》，《出版科学》，2015年第2期，第21-22页。].

Xueping, X. 2009 “Sobre la construcción del poder blando cultural y la imagen nacional china”, *Revista de la Universidad Normal de Shanxi (Edición de Ciencias Sociales)*, N° 5: 42. [谢雪屏：《论文化软权力与中国国家形象的塑造》，《山西师大学报》(社会科学版)，2009年第5期，第42页。].

Xuetong, Y. & Jing, X. 2008 “Una comparación del poder blando entre China y EE.UU.” en *Revista de Relaciones Internacionales Contemporáneas*, N° 1: 24-29. [阎学通、徐进：《中美软实力比较》，《现代国际关系》，2008年第1期，第24-29页。].

Yong, X. 2013 “Características y avances del comercio exterior cultural de China” en Xiaoming, Z. (ed.) *El reportaje del desarrollo de la industria cultural de China* (2012-2013) (Beijing: Editorial Académica de Ciencias Sociales). [资料来源：向勇：《中国对外文化贸易的发展与特点》，张晓明编：《中国文化产业发展报告（2012-2013）》，北京：社会科学文献出版社，2013 年，第89页。].

Zhihong, W. 2015 “La innovación y la identidad cultural: una opción inevitable para el desarrollo del comercio exterior cultural de China”, *Revista Economía del Norte*, N° 11: 75. [王志宏：《文化的认同与创新：中国对外文化贸易发展的必然选择》，《北方经济》，2015年11期，第75页。].

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE AMÉRICA LATINA DE LA ACADEMIA CHINA DE CIENCIAS SOCIALES

El Instituto de Estudios de América Latina (ILAS, por sus siglas en inglés), subordinado a la Academia China de Ciencias Sociales, se estableció el 4 de julio de 1961. Es la principal institución del país en el campo de los estudios latinoamericanos, y desde su fundación ha desempeñado diversas funciones, entre ellas las de investigación académica, *think tank*, formación del talento y asesoramiento.

ÁREAS DE ESTUDIO

Las áreas de estudios de ILAS abarcan los temas políticos, económicos, sociales y culturales de América Latina y el Caribe, así como las implicaciones teóricas y prácticas de las relaciones bilaterales entre China y la región.

ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

El Comité Académico de ILAS se enfoca en la orientación y evaluación académica, y su principal responsabilidad consiste en supervisar y evaluar el trabajo de las diferentes disciplinas, con la finalidad de prever las tendencias, planificar las investigaciones a mediano y largo plazo, y brindar sugerencias sobre la estructura de las disciplinas, la formación del talento, la adquisición de material bibliográfico, etcétera.

ILAS cuenta con seis departamentos: Estudios Económicos Latinoamericanos, Estudios Políticos Latinoamericanos, Estudios Sociales y Culturales Latinoamericanos, Relaciones Internacionales, Estudios Interdisciplinarios, e Integración Latinoamericana. Además, están la Oficina de Edición de la *Revista de Estudios Latinoamericanos*, la Oficina de Informaciones y Biblioteca, y la Oficina de Administración, esta última se encarga de los asuntos administrativos, de los estudios de posgrado y de los intercambios internacionales.

ILAS presenta también cinco centros de estudio: el Centro de Brasil, el Centro de México, el Centro de Cuba, el Centro de América Central y el Caribe, y el Centro de Argentina, los cuales tienen como objetivo integrar los esfuerzos académicos dentro y fuera de ILAS para reforzar los estudios sobre temas o países relacionados, plantear propuestas para la toma de decisiones por parte del Gobierno y asesorar a empresas para, de esta manera, contribuir al fomento de las relaciones entre China y la región latinoamericana y caribeña.

ILAS es, al mismo tiempo, la sede de la Facultad de Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Posgrado de la Academia China de Ciencias Sociales. Desde 1978 ha formado a muchos profesionales en el área de estudios latinoamericanos en los grados de maestría y doctorado. Anualmente, se matriculan estudiantes de maestría en las disciplinas de economía, política y relaciones internacionales de América Latina, así como de doctorado en las disciplinas de economía y política latinoamericana.

ILAS administra la Asociación China de Estudios Latinoamericanos y, además, es la sede de su secretaría. La Asociación, creada en 1984, es una organización académica no gubernamental. Su función es convocar a instituciones y profesionales de todo el país, dedicados a los estudios, la enseñanza y otros trabajos relacionados con América Latina, a fin de fomentar los estudios sobre la política, la economía, las relaciones sino-latinoamericanas, la sociedad y la cultura de la región, así como promover la amistad y el conocimiento mutuo entre los pueblos de América Latina y China. La Asociación organiza regularmente congresos y seminarios a nivel nacional.

PERSONAL

ILAS tiene una plantilla de 63 empleados. Sus investigadores están clasificados en cuatro niveles: investigadores titulares, investigadores asociados, investigadores asistentes y pasantes. ILAS reúne a los mejores expertos del país en estudios sobre América Latina, entre ellos a especialistas de gran prestigio y a jóvenes profesionales dedicados al campo académico nacional e internacional.

ILAS selecciona y envía cada año numerosos investigadores a universidades, instituciones académicas y *think tanks* de todo el mundo para que profundicen sus conocimientos, y también con el fin de promover los intercambios académicos con los países latinoamericanos, conocer diversas metodologías en el campo de las ciencias sociales y, de este modo, fomentar la capacitación de los jóvenes especialistas de ILAS.

INTERCAMBIOS ACADÉMICOS Y COOPERACIONES

ILAS mantiene amplias relaciones académicas y de cooperación con instituciones e investigadores de los países latinoamericanos y de otras regiones. Por ejemplo, ILAS ha establecido mecanismos de cooperación con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Fundación Getulio Vargas y su Instituto Brasileño de Economía, la Universidad Estatal Paulista (UNESP, Brasil), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional de Costa Rica, la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Externado de Colombia, el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), la Fundación de Estudios Políticos, Económicos y Sociales para la Nueva Argentina (FEPESNA), la Universidad de Buenos Aires (UBA, Argentina), la Universidad Nacional de Córdoba (UNC, Argentina), la Universidad del Desarrollo (UDD, Chile), la Universidad Andrés Bello (Chile), la Universidad del Pacífico (UP, Perú), el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Institute of the Americas (EE.UU.), Center for Iberian and Latin American Studies (CILAS) de la Universidad de California - San Diego (UCSD, EE.UU.), entre otros. Con algunos de ellos, ILAS organiza conjunta y periódicamente seminarios internacionales de alto nivel. ILAS envía frecuentemente a sus investigadores a estos países, donde brindan conferencias y participan en seminarios internacionales. Asimismo, ILAS recibe anualmente a numerosos expertos chinos y extranjeros.

REVISTA Y SITIO WEB

ILAS fundó en 1979 los *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos*, una publicación bimestral que en 1986 cambió su nombre por el de *Revista de Estudios Latinoamericanos*. Es la primera y única revista académica china enfocada en América Latina que se publica dentro y fuera del país. Goza de reputación nacional e internacional en el campo de los estudios latinoamericanos.

El sitio web oficial de ILAS[1], publica trabajos académicos en chino, inglés y español, y reproduce información valiosa y nuevas tendencias de investigación, convirtiéndose en una plataforma relevante para los intercambios académicos entre China y el extranjero.

PUBLICACIONES

Entre 1961 y 2017, ILAS ha publicado más de 10 mil tesis y artículos, alrededor de 200 monografías, casi 100 obras traducidas y más de 10 diccionarios. Muchas de sus publicaciones han sido pioneras y tienen un gran valor académico, lo que ha generado una amplia repercusión en los círculos académicos nacionales y extranjeros. En 2006 ILAS empezó a publicar la Serie de Estudios Latinoamericanos y la Serie de Traducción de Estudios Latinoamericanos. Y desde 1999 publica anualmente el Informe sobre el Desarrollo de América Latina y el Caribe (Libro Amarillo sobre América Latina).

1 Ver: <http://ilas.cass.cn>.

COLECCIÓN **ANTOLOGÍAS DEL PENSAMIENTO SOCIAL LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO**

SERIE **MIRADAS LEJANAS [CHINA]**

Las miradas sobre América latina también se construyen, multiplican y extienden más allá de sus fronteras. La serie Miradas lejanas –que inició con la publicación de dos obras que tradujeron por primera vez al castellano textos de intelectuales suecos y noruegos sobre la región– incorpora ahora trabajos fundamentales sobre los modos en que América Latina fue pensada y repensada desde China. Un libro imprescindible para entender el futuro de las nuevas relaciones culturales, políticas y económicas del mundo.

Patrocinado por

Norad

Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo

Asdi

Agencia Sueca de Desarrollo Internacional

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

CLACSO

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

ISBN 978-987-722-241-8